

МОРСКАЯ КОЛЛЕГИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Минэкономразвития России Российская академия наук
СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСЛОВИЯ

ВЫПУСК

18

МОСКВА 2010

**«Теория и практика морской деятельности» -
серия научных публикаций под редакцией
проф. Войтоловского Г.К.**

ISBN 978-5-901931-37-0

Гиголаев Г.Е., Гудев П.А. (авторы составители)

Международные условия – М.: СОПС, 2010. – 262 с.

Рецензенты: Вылегжанин А.Н., доктор юридических наук;

Косолапов Н.А., кандидат исторических наук;

Синецкий В.П., доктор военных наук.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----------|
| ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОДХОД – ФАКТОР УСПЕШНОГО РАЗВИТИЯ В НОВЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЯХ | 5 |
|--|----------|

ЧАСТЬ I. МОРСКАЯ ПОЛИТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И СОЮЗОВ..... 31

| | |
|---|----|
| 1.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСЛОВИЯ КАК ФАКТОР, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 31 |
| 1.2. АНАЛИЗ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА В ОБЛАСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 35 |
| 1.2.1. «Зеленая книга» | 35 |
| 1.2.2. «Синяя книга»..... | 45 |
| 1.3. МОРСКИЕ ПОЛИТИКИ ВЕДУЩИХ МОРСКИХ ДЕРЖАВ..... | 48 |
| 1.3.1. Морская политика Австралии..... | 48 |
| 1.3.2.Океаническая политика Канады | 55 |
| 1.3.3. Современные концепции океанической деятельности и подходы к освоению Мирового океана в США | 64 |
| 1.3.4. Морская политика Японии..... | 71 |
| 1.3.5. Морская политика Китая..... | 76 |
| 1.3.6. Морская политика Бразилии..... | 80 |

ЧАСТЬ II. ИММАНЕНТНАЯ КОНФЛИКТНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МОРЕПОЛЬЗОВАНИЯ

86

| | |
|---|-----|
| 2.1. СУЩЕСТВУЮЩИЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ МОРСКИЕ КОНФЛИКТЫ. 88 | 88 |
| 2.1.1. Балтийское море | 88 |
| 2.1.2. Каспийское море..... | 90 |
| 2.1.3. Российско-украинские споры в Азово-Черноморском регионе | 91 |
| 2.1.4. Тихоокеанский регион..... | 99 |
| 2.2. СПЕЦИФИКА МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ВЫСОКОШИРОТНЫХ РАЙОНАХ | 102 |
| 2.2.1. Арктика: зона межгосударственного сотрудничества и противоречий..... | 102 |
| 2.2.2. Формирование концептуальных основ политики зарубежных стран и союзов в отношении Арктики | 113 |
| 2.2.3. Антарктика: полюс столкновения межгосударственных интересов..... | 127 |

ЧАСТЬ III. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

137

| | |
|---|-----|
| 3.1. РЕГУЛЯЦИОННЫЕ ФУНКЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ..... | 137 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| 3.1.1. Международно-правовые особенности деятельности морских неправительственных организаций..... | 140 |
| 3.1.2. Деятельность ООН и ее специализированных морских организаций..... | 143 |
| 3.2. ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОКЕАНИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ (ГСОУ)..... | 148 |
| 3.2.1. Этапы формирования..... | 148 |
| 3.2.2. Область применения концепции..... | 155 |
| 3.2.3. Уровни океанического управления..... | 160 |
| 3.2.4. Институциональные основы океанического управления..... | 174 |

ЧАСТЬ IV. МОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ: ПРОЦЕССЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЙ ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ..... 183

| | |
|---|-----|
| 4.1. РОЛЬ ЭКОСИСТЕМНОГО ПОДХОДА..... | 183 |
| 4.1.1. Об экосистемном подходе к освоению Мирового океана..... | 183 |
| 4.1.2. Экосистемный подход в деятельности ООН и других международных организаций..... | 186 |
| 4.1.3. Экосистемный подход в океанической политике США..... | 188 |
| 4.1.4. Экосистемный подход и развивающиеся страны..... | 190 |
| 4.2. ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АЛАРМИЗМА НА РАЗВИТИЕ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ..... | 193 |
| 4.2.1. Экологический императив..... | 193 |
| 4.2.2. Формирование института защиты морской среды..... | 209 |
| 4.2.3. Политика Европейского Союза по защите морской среды..... | 214 |
| 4.2.4. Экологизация ВТО..... | 223 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 230

ПРИЛОЖЕНИЕ. ПРАКТИКА ПРИБРЕЖНОГО УПРАВЛЕНИЯ МОРЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ..... 233

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ..... 248

СПИСОК МАТЕРИАЛОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ДАННОЙ ПУБЛИКАЦИИ..... 254

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ..... 260

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОДХОД – ФАКТОР УСПЕШНОГО РАЗВИТИЯ В НОВЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЯХ

Как это начиналось. Подчеркивая направленность смыслового содержания заголовка этой части настоящей работы, отметим, что в ней речь идет только о морской деятельности, которая в настоящее время, к сожалению, играет не очень заметную роль в отечественной экономике. При этом во многих зарубежных странах освоение и рациональное использование ресурсов и пространств Мирового океана уже давно являются важнейшими приоритетами государственной экономической политики. Эта приоритетность усилится повсеместно и в будущем, т.к. неуклонно возрастает роль Мирового океана как перспективной сферы экономической деятельности.

В Российской Федерации такое понимание, особенно в рыночных условиях, широко не распространялось. Даже в старейшем экономическом институте нашей страны, каким является Совет по изучению производительных сил (СОПС), несмотря на то, что у истоков его организации стояли такие видные представители российской науки как академики В.И. Вернадский, Н.С. Курнаков, А.С. Фаминин, Л.С. Берг, А.Н. Крылов, а также известные ученые Н.М. Книпович, В.В. Шулейкин, В.К. Бражников, Ф.Ю. Левинсон-Лессинг, В.К. Солдатов и другие мореведы, морское отделение в этом НИИ было образовано лишь несколько лет назад академиком А.Г. Гранбергом. Безусловно, СОПС на протяжении всей своей истории проводил научные исследования пространственного развития в морях страны и в Мировом океане, изучал проблемы экологической защиты морской среды и рационализации морепользования. Однако факт остается фактом: такие исследования носили преимущественно региональный характер.

Приморское положение России способствовало появлению и развитию многих видов деятельности, связанных с добычей и переработкой морских ресурсов, с реализацией транспортных возможностей в Мировом океане, с использованием океанских пространств в военных и других целях, что всегда требовало решения возникающих морских проблем как государственной задачи особой важности, имеющей долгосрочные последствия.

Исторические документы и многие научные публикации свидетельствуют о том, что естественные производительные силы, используемые во внутренних и морских водах,

изначально не выпадали из поля зрения КЕПС/СОПС¹, в особенности возможности их использования в народнохозяйственных целях. Уже в первом Плате изучения природных ресурсов подчеркивалось особое значение развития водного хозяйства, рыболовства и рыбоводства, которые были выделены в специальные направления исследований². Развитию этих видов производственной деятельности изначально не придавалось первостепенного значения по объективным и субъективным причинам. Однако в КЕПС уже в 1921 г. 7 отделов из 35-ти в той или иной мере занимались их разработкой³.

В начальный период развития КЕПС/СОПС общественное отношение к мореведению в нашей стране и понимание его государственного значения только начинало формироваться. Тем не менее, усилия по составлению кадастра водных сил, исследования, связанные с использованием энергии морских приливов, работы по рационализации рыболовства, по изучению возможностей развития производительных сил Севера высоко оценивались на разных уровнях госуправления. И все же надо подчеркнуть, что тогда из традиционных видов морской деятельности в нашей стране относительно развитой и представительной была одна - военно-морская, которая в те времена лежала вне круга первоочередных интересов этой научно-исследовательской и научно-организаторской структуры. Массовое развитие остальных видов морской деятельности, ныне составляющих индустриальное морское хозяйство, т.е. сферу общественной деятельности, в которой происходит экономическое использование ресурсов и пространств Мирового океана, только начиналось.

Развивавшаяся экспедиционная деятельность этого НИИ, ориентированная преимущественно на изучение территориальных возможностей расширения минерально-сырьевой базы, не могла, по мере углубления комплексности исследований, не коснуться и проблем использования водных пространств и их ресурсов. В сфере внимания этого института оказались: о. Иссык-Куль, залив Кара-Богаз-Гол, район «Второго Баку» и др. Вскоре, уже в составе СОПС, была образована Комиссия по комплексному изучению Каспийского моря, которая работала под руководством академика Ф.Ю. Левинсон-Лессинга и почетного академика Н.М. Книповича⁴.

¹ Эта современная научно-исследовательская структура первоначально носила название Комиссия естественных производительных сил (КЕПС). Совет по изучению производительных сил как институт возник позднее. В последующем они были объединены именно под этим названием (СОПС).

² См.: Природа. – 1969. – №8. – С. 14-15.

³ См.: Адамеску А.А., Дьяконов Ф.В., Кистанов В.В. Комплексные региональные исследования производительных сил СССР. – М.: СОПС, 1991. – С. 35-37.

⁴ Адамеску А.А. и др. Указ. соч.– С. 110.

Впоследствии проблемы развития многих видов морской деятельности стали исследоваться при разработке разного уровня схем развития и размещения производительных сил, а также в других регионоведческих работах. Тем не менее, проблемы развития морской деятельности в исследованиях КЕПС/СОПС долгое время имели отнюдь не первостепенное значение, в чем проявлялось общее отношение к этому направлению жизни российского общества. Да и в тот исторический период оно вряд ли могло быть иным, т.к. комплексный подход к морскому хозяйству только намечался. Правда, морская тематика уже представляла интерес для различных областей знаний, в которых нуждалась экономика страны, и некоторые советские ученые достигли немалых успехов. Так, началось освоение Арктики, Северного морского пути, дальневосточного побережья. Интенсификации развития морской деятельности Советского Союза воспрепятствовала Вторая мировая война, но и она не смогла прервать ее. В военные годы усилилось значение морепользования в Каспийском регионе, в арктических и дальневосточных акваториях. Однако предметом исследований ученых все же были лишь отдельные области географии, океанологии и гидрологии, ихтиологии и рыболовства, мореплавания и судостроения, гидротехники и портостроения, военно-морского развития и др. В то же время возрастающее значение эксплуатации морских ресурсов и пространств для устойчивого развития любой страны и стремление многих государств к интенсификации морской деятельности создали международную конкурентную среду, которая определяла необходимость поиска способов защиты долговременных национальных интересов России в Мировом океане и проведения соответствующих научных исследований.

Развитие процессов индустриализации морепользования. В послевоенный период морская деятельность стала входить в число приоритетных направлений развития советской экономики. Уже к концу 60-х годов в СССР гордились успехами морской науки и практики. Наша страна стала обладать крупнейшими в мире военно-морским, транспортным, рыбопромысловым, научно-исследовательским флотами, мощной береговой инфраструктурой, высококвалифицированными специалистами. Это позволяло СССР доминировать на морях и обеспечивать свои стратегические и экономические интересы во всех районах Мирового океана. Удачное совпадение ряда субъективных и объективных внутренних факторов в послевоенные годы позволяло загодя учитывать необходимость и возможности развития всех видов морской деятельности страны.

И до войны, и особенно после нее основные виды морской деятельности возглавляли такие талантливые руководители как Н.Г. Кузнецов, С.Г. Горшков, А.А. Афанасьев, В.Г. Бакаев, А.А. Ишков, И.Д. Папанин, Т.Б. Гуженко, В.М. Каменцев и др., обладавшие стратегическим мышлением, умением увидеть дальние цели развития, настойчивостью в преодолении сопротивления бюрократического аппарата, который всегда хочет получить выгоду от вложений сегодня и сейчас же. Им помогали высшие руководители СССР такого уровня как А.И. Микоян, А.Н. Косыгин и Н.К. Байбаков, а Госплан СССР и его научно-исследовательская структура – СОПС – способствовали этому. Однако и отраслевой дальновидности, и большой практики долгосрочного планирования оказалось мало: успешное развитие морской деятельности, достигнутое ценой больших материальных затрат, осуществлялось сугубо ведомственно. Даже в 70-е г., когда присутствие Советского Союза в Мировом океане достигло во всех отношениях максимума, а отечественная морская деятельность - расцвета, ее развитие осуществлялось без каких-либо целостных концепций, доктрин или стратегий. Между тем, морская деятельность обладает весьма отложенным экономическим эффектом. Ее развитию предшествуют длительные периоды исследований, проектирования и строительства основных производственных фондов, она требует громадных капиталовложений, средних и продолжительных предварительных организационно-технических действий, успешность осуществления которых без целенаправленного долгосрочного прогнозирования всегда будет затруднена.

Несмотря на крупные достижения и успехи во многих видах морской деятельности, в 60 – 80-е гг. в стране не было четко сформулированной государственной морской политики, единой системы регулирования и управления процессами комплексного освоения океанических пространств и ресурсов. Их отсутствие вскоре отчетливо проявилось и привело к серьезным потерям позиций страны в Мировом океане. Причина этого заключалась в многолетней недооценке необходимости общегосударственного управления и регулирования морской деятельности в совокупности.

Дело в том, что, наряду с ярко выраженной спецификой каждого из видов морской деятельности, все они объективно объединяются и обуславливаются единством и особой природой морской среды как естественного производственного базиса (транспорт, добыча рыбы, углеводородов, минералов и другого использования (ВМФ)), сходностью инфраструктуры обеспечения (порты, связь, судоремонт, верфи), общей научной основой,

идентичным профессионально-квалификационным составом кадров. Иначе говоря, несмотря на явную потребность в комплексном, интегральном подходе к организации и осуществлению научной, хозяйственной и иной отечественной деятельности в Мировом океане, ее практическое плановое развитие отличалось узкой ведомственностью, дефицитом межотраслевой и иной координации, наличием существенных диспропорций в уровнях и качестве развития внутри отдельных направлений и между ними, а также и между основными регионами, на которые соответственно базировались конкретные виды и направления такой деятельности. Ориентация же на долговременное освоение пространств и ресурсов Мирового океана требовала системного подхода к определению стратегии развития, размещения, организации и управления всей деятельностью Советского Союза в Мировом океане.

Ведомственный подход к освоению морских пространств и ресурсов неизбежно приводил к противоречиям и конфликтам между различными отраслями морского хозяйства, видами морской деятельности, центрами размещения инфраструктуры. Более того, сугубо отраслевое развитие ориентировалось на неизменность действующих норм международного морского права. Оно недооценивало политическую специфику размещения производительных сил в Мировом океане, серьезности происходящих процессов формирования новых международных условий освоения и использования его пространств и ресурсов, а также особенностей влияния этих глобальных проблем на обустройство приморских территорий в целях создания условий для базирования отечественных специализированных флотов различного назначения. В результате динамичное развитие советской морской деятельности вошло в противоречие с интересами других стран, действующих в одних и тех же с СССР районах Мирового океана. Бессистемный подход к выбору и защите позиций нашей страны при столкновении с реальными зарубежными морскими экономическими и сугубо политическими интересами, особенно в прибрежных районах Мирового океана, все чаще приводил к крупным потерям. Начиная с середины 80-х годов и по настоящее время наша страна стремительно утрачивает свои позиции великой морской державы, былые достижения во всех видах морской деятельности. К тому же, в России за годы рыночных реформ резко снизился государственный приоритет океанической проблематики, традиционно недооценивается роль и значение активного морепользования для всех компонентов национальной безопасности, социально-экономического переустройства общественной жизни.

Принципиальные перемены в социально-экономическом устройстве российского государства, начавшиеся с 1990-х гг., отрицательно сказались на морской деятельности. Оставаясь правопреемником СССР, в том числе и в океанической деятельности, Российская Федерация была отрезана от ранее созданных в стране мощных береговых инфраструктур. Российское государство оказалось географически дальше от многих основных акваторий традиционного морепользования, от своих зарубежных партнеров по внешней торговле и глобальной коммуникации. Это существенно увеличило прямые и косвенные издержки, связанные с осуществлением хозяйственной, военно-стратегической и другой деятельности, затруднило поддержание внешнеэкономических связей и не только на море и по поводу моря.

В результате обострилась необходимость активизации деятельности России в Мировом океане, так как только она может в какой-то мере компенсировать возникшие неудобства и негативные последствия изменений пространственного положения страны. Обладая достаточным научным потенциалом в области исследования океанов, огромными сырьевыми ресурсами, сосредоточенными на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, Россия, тем не менее, в последнее время теряет свое традиционное место среди стран, активно занимающихся освоением и использованием богатств и возможностей Мирового океана. Для Российской Федерации стал затруднителен не только выход в открытое море и на магистральные морские международные коммуникации, но и снизились ее возможности по освоению и использованию ресурсов и пространств Мирового океана, ослабло социально-экономическое развитие приморских регионов страны. Все это усугубляется тем, что со стороны других ведущих морских держав проявилось четкое стремление поставить под свой контроль обширные пространства открытого моря, ресурсы вод и дна Мирового океана.

Современные подходы к регулированию. Ограничение свободы доступа к объектам эксплуатации и исследований в сочетании с развитием рыночных отношений привели к резкому снижению (в несколько раз) бюджетного финансирования, которое проявилось в сокращении числа исследователей, уменьшении экспедиционных НИР не только в открытом море, но и в российских прибрежных водах, в ликвидации значительной части научно-исследовательского флота и пр. Безусловно, накопленный научный потенциал еще достаточно велик и позволяет проводить серьезные научные изыскания, но его продолжающееся уменьшение несет в себе угрозу и морским наукам, и

национальной безопасности нашей страны. Конечно, многие трудности, возникшие из-за утраты портов, части флота и других технических средств основных видов морской деятельности, преодолимы. Однако это потребует не только времени и соответствующих материальных затрат, но и хорошо выверенной общей политики развития отечественной морской деятельности, предусматривающей такие ее составляющие, как:

жизненно необходимые (оборона, торговля, рыболовство, иные виды хозяйственной деятельности, направленной на конкретные потребности страны);

статусные (направленные на обеспечение политических позиций России в мире – демонстрация флага, обозначение присутствия и т.п.);

открывающие новые долговременные перспективы (морские и прибрежные исследования, приоритетные научно-технические разработки и открытия, любые виды заделов, формирование позиций под будущие интересы и потребности России в Мировом океане, все виды стратегических инвестиций и др.).

Новые международные условия деятельности государств в Мировом океане после вступления в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в целом негативно отразились на российской морской деятельности. К тому же, в связи с особенностями производительных сил, вовлекаемых в морскую деятельность, а также со спецификой их развития и размещения в зависимости от международных условий, внутриэкономические новации и изменения, произошедшие в Российской Федерации к середине 90-х гг., повлияли на нее особенно разрушительно. Причем, на все виды морской деятельности и на ее научное обеспечение.

Обобщение опыта развития морской деятельности России в современных условиях свидетельствует о том, что:

растут объемы предоставления иностранным предприятиям морских ресурсов, на которые распространяется суверенитет и суверенные права России. Например, более 60% биоресурсов, добываемых в исключительной экономической зоне России, экспортируются в виде сырья и полуфабрикатов судового изготовления. В то же время импортируется более трети потребляемых рыбопродуктов, в массе своей производимых за рубежом из уловов российских рыбаков. В результате, в рационе питания среднестатистического россиянина рыбопродукция присутствует в объеме 8 - 12 кг в год, что почти вдвое ниже рекомендуемой медиками нормы;

масштабы браконьерского изъятия биоресурсов в экономической зоне России стали сравнимы с объемами легального вылова, а по высокоценным объектам - значительно превышают их;

большая часть российских внешнеторговых грузов перевозится зарубежными судовладельцами;

растет присутствие частного и иностранного капитала в стратегически важных объектах морского хозяйства, например, в морских портах, в области добычи углеводородов и других ресурсов;

устаревают основные фонды всех отраслей морского хозяйства, а их обновление осуществляется преимущественно путем приобретения зарубежной техники;

увеличивается отток судов торгового флота, причем самых современных, в регистрацию под иностранные флаги, что не только вызывает потери ВВП и доходов бюджета, но и сокращает возможности мобилизационного использования гражданского флота;

резко сократился состав научно-исследовательского флота;

почти не используются возможности Северного морского пути как для обеспечения устойчивой жизнедеятельности Арктической зоны России, так и для транзитных морских перевозок.

В результате, утрачивается статус ведущей морской державы, который ранее подкреплялся масштабами участия СССР в морских исследованиях, в работе международных морских организаций, внешнеполитической и стратегической поддержкой морской деятельности.

Основные причины указанных негативных проявлений состоят в следующем:

произошло критическое снижение уровня участия *государства* в управлении морехозяйственным комплексом (возникшие в результате приватизации многочисленные собственники в своем большинстве не обладают достаточными финансовыми ресурсами и преследуют цели, нередко расходящиеся с интересами государства, а их деятельность слабо регулируется средствами экономической политики страны);

крайне слабо применяются налоговые, таможенные, финансово-кредитные, тарифные, рентные регуляторы для стимулирования эффективного использования морских ресурсов и пространств в интересах *государства*;

медленно развивается законодательная база для обеспечения морской деятельности, эффективного *государственного* регулирования ее развития в условиях

рыночной экономики, а намечаемые ею акции не всегда обеспечены маттехбазой. Так, ожидая крупные подходы тихоокеанских лососевых, было принято решение, обязывающее флот сдавать уловы только отечественным производителям. Между тем, возможности промышленного рыболовства не менее чем в 10 раз превышают мощности отечественной приемки. Лососевая путина 2009 г. более чем наглядно подтвердила потери отечественного рыбного хозяйства в Тихоокеанском бассейне из-за этой диспропорции.

Масштабы и значимость объективно встающих задач в сфере морской деятельности России, с одной стороны, и серьезность сложившегося здесь негативного, опасного для страны положения - с другой, требовали принятия на федеральном уровне долгосрочной программы действий, которая на многие годы вперед определила бы единую государственную политику, основные цели и принципы участия российских организаций всех форм собственности и административного подчинения в изучении Мирового океана, его освоении и использовании. Преодоление воздействия таких негативных проявлений целенаправленно началось в конце 90-х годов и продолжается по настоящее время. Соответствующим инструментарием для преодоления негативных факторов, препятствующих успешному развитию отечественного морепользования, стали:

Концепция ФЦП «Мировой океан», одобренная указом Президента Российской Федерации в январе 1997 г.;

трехэтапная долгосрочная федеральная целевая программа «Мировой океан», утвержденная постановлением Правительства России в августе 1998 г., первоначально комплексно реализуемая в рамках 10 подпрограмм;

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Президентом страны в июле 2001 г.;

активная деятельность Морской коллегии при Правительстве РФ по регулированию осуществления деятельности в Мировом океане.

Жизненные требования и основные посылы названных акций не только были восприняты экономикой, но и имели серьезные практические последствия. После принятия самой Концепции и утверждения ФЦП «Мировой океан», а также начала реализации мероприятий и проектов этой Программы началось активное решение следующих задач:

интенсифицировалась деятельность России в Мировом океане в соответствии с целями и задачами развития страны;

четко обозначилась направленность деятельности России в Мировом океане на получение конечных практических результатов в ближайшей перспективе;

началось формирование и осуществление единой, скоординированной государственной политики, нацеленной на консолидацию внутригосударственных и международных интересов России в деле использования Мирового океана, на интеграцию усилий заинтересованных сторон в области развития морской деятельности страны.

В начале 1999 г. была учреждена правительственная Межведомственная комиссия (МВК) по координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти при реализации ФЦП «Мировой океан», в состав которой вошли руководители министерств и ведомств, курирующих морскую деятельность и возглавлявших структуры, определенные в качестве государственных заказчиков 10 (в последующем – 11) самостоятельных подпрограмм этой ФЦП. Вскоре был образован Научно-экспертный совет ФЦП «Мировой океан», возглавляемый вице-президентом РАН академиком Н.П. Лаверовым.

Казалось бы, процесс государственного участия в морской деятельности стал налаживаться и даже принимать совершенно конкретные формы, в том числе через реализацию ФЦП «Мировой океан». Однако на деле не все было так, как предполагалось. Хотя указы Президента страны, постановления Правительства, его меры по реализации ФЦП «Мировой океан», а также других федеральных и региональных программ, касающихся морской деятельности, смягчили последствия «шоковой терапии» 1990-х гг., но они не смогли устранить многих негативных явлений. В то же время уже начальные этапы реализации ряда программно-целевых мероприятий четко обозначили приоритеты развития в отечественном морепользовании и отнюдь не отраслевого или ведомственного, а общегосударственного характера. А самое главное состояло в том, что в верхних эшелонах управления Российской Федерации усиливалось понимание необходимости общегосударственного подхода к развитию морской деятельности, к проблемам освоения ресурсов и пространств Мирового океана. Этому, безусловно, способствовали реализация ФЦП «Мировой океан», возросший объем публикаций в научных изданиях и СМИ, а также рост мероприятий, осуществляемых по инициативе Совета Безопасности Российской Федерации. Так, на заседании Научного совета при Совете Безопасности, состоявшемся в марте 2001 г., была высказана озабоченность крайне сложной и противоречивой ситуацией, сложившейся в отечественной морской деятельности. Особенно было подчеркнуто ослабление роли государства в развитии этой важнейшей

сферы общественной жизни, возникновение реальных угроз утраты достигнутого усилиями предыдущих поколений места России в изучении, освоении и использовании ресурсов Мирового океана⁵.

Отмечалось также, что наличие и рациональное использование морского потенциала является для Российской Федерации одним из важнейших условий обеспечения ее национальной безопасности. При этом морской потенциал должен рассматриваться как единая система, компоненты которой (военно-морской, транспортный, рыбопромысловый, научно-исследовательский флоты и другие составляющие) не только связаны между собой, но и образуют неразрывное единство со средой – Мировым океаном, во взаимодействии с которым система реализует свои функциональные предназначения. Именно в рамках такой системы необходимо рассматривать развитие субъектов морской деятельности и приморских регионов Российской Федерации, имеющих в ведении и в сфере деятельности флот, а также его береговую инфраструктуру.

Рекомендации Научного совета при Совете Безопасности по вопросам морской деятельности трудно переоценить: 27 июля 2001 г. Президентом Российской Федерации В.В.Путиным была утверждена Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., а 1 сентября 2001 г. постановлением Правительства Российской Федерации утверждено «Положение о Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации».

Таким образом, даже спустя много лет, оценивая рекомендации Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, можно констатировать, что одобренный им в марте 2001 г. научно-организационный замысел проведения исследований по анализу состояния и тенденций развития морской деятельности в Российской Федерации оказался верным и реалистичным. Его рекомендации актуальны до настоящего времени и на многие годы вперед определили направленность развития процессов государственного регулирования отечественной морской деятельности.

Доктрина и характер ее осуществления. Преодоление негативных последствий, стихийности, характеризующих российскую морскую деятельность на современном этапе, поворот к решительному наращиванию вклада производительных сил в развитие страны, ее национальную безопасность и международный авторитет возможны только *под*

⁵ Подр. см.: Войтоловский Г.К. Взгляд на системное морепользование. Вхождение в маринистику. – М.: Крафт+, 2009. – С. 183-188.

непосредственным управлением государства всеми этими процессами, наличии у него четкой, долговременной и всеохватывающей морской политики.

Оценивая значение вступления в силу Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. и отмечая важность инициатив Совета Безопасности в процессе выбора основных направлений осуществления морской политики, не будет преувеличением отметить, что эти процессы являются определенным результатом реализации ФЦП «Мировой океан». Нельзя не подчеркнуть, что Концепция этой программы и ее принятие стали первыми шагами к формированию долговременной морской политики Российского государства. Иначе говоря, принятые за последние годы на самом высоком правительственном уровне решения, направленные на расширение морепользования, во многом развивают и дополняют основные задачи ФЦП «Мировой океан», положения ее Концепции. Именно это и вызвало необходимость внесения существенных корректив в систему мероприятий этой ФЦП, которые осуществлялись в 2003-2009 гг.; потребовалось даже изменение числа подпрограмм, включающих сильные акценты на разработку морских пространств, внедрение новых достижений науки и техники (например, «Шельф»).

Принятие на самом высоком государственном уровне такого документа как Морская доктрина Российской Федерации, по идее, должно было в корне изменить традиционный ведомственный подход к решению проблем укрепления морской мощи России и обеспечить устойчивое комплексное развитие каждой ее составляющей. Повышение внимания Правительства Российской Федерации к проблемам Мирового океана, целенаправленная активность Морской коллегии, мобилизующая все структуры государственного управления на их комплексное решение, свидетельствует о том, что Морская доктрина до 2020 г. – действенный фактор усиления общегосударственной системы регулирования и управления морской деятельностью государства, гарант решения многих целей и задач ее развития.

Вместе с тем, Морская доктрина – главный документ по национальной морской политике – не подтверждена никаким федеральным законодательным актом, ни указом Президента Российской Федерации. Это снижает реальную ответственность за неисполнение доктринальных положений о морской деятельности как органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и других субъектов морской хозяйственной деятельности, прямых ее участников. Данное обстоятельство так или иначе сказывается на

действенности морской политики и не самым лучшим образом. Обладая большой инерционностью и капиталоемкостью, развитие морских видов деятельности не терпит бессистемности и непоследовательности. Исторический опыт свидетельствует о том, что просчеты в формировании и реализации национальной морской политики чреватые для государства снижением эффективности морского потенциала вместе с потерями колоссальных средств, вложенных в него за многие годы. Положение в этой сфере затруднено в том числе и потому, что в настоящее время функции по государственному регулированию морской деятельности страны рассредоточены между большим числом структур управления федерального уровня и 22-мя органами исполнительной власти субъектов Федерации. Такая ситуация способствует неоправданному развитию трудностей у объектов управления, участвующих в осуществлении морской деятельности. Кроме того, нельзя не отметить примеры того, когда реализация рекомендаций Морской коллегии затрудняется несовпадающими позициями и интересами ведомств, занимающихся различными видами и формами государственного регулирования морской деятельности (на федеральном уровне их около 20-ти!).

Осуществление рыночных реформ убедительно показало, что в морской деятельности государство обязано играть более активную координирующую роль. Безусловно, никто не отвергает преимуществ рыночных механизмов перед плановой экономикой. Эта аксиома справедлива и для суши, и для моря. Цивилизованный рынок, проникнутый меркантильным духом, на порядки чувствительнее к потребительскому спросу в сравнении с другими формами организации экономики. Однако он сразу же теряет свою чуткость, когда речь заходит, например, о пороговом пределе естественного функционирования экосистем, тем более океанических.

Волнение по этому поводу возникает не только у морепользователей, но и у большей части населения, проживание которого сконцентрировано на побережье континентов и островов. И для такого беспокойства у общества достаточно оснований: за последнее столетие возник мощный химико-физический пресс на окружающую среду. Мировой океан ещё способен к самоочищению, однако, при существующих темпах загрязнения морской среды и мирового морепользования не за горами превышение предельных значений естественной биологической очистки. Стало понятным, что существуют границы развития морехозяйственной деятельности, которые определяют так называемую ёмкость биосферы (и ее отдельных экосистем). Развитие хозяйственной и любой другой деятельности (скажем, военной, которую нельзя отождествлять с

хозяйственной в полной мере) возможно лишь в пределах «антропогенной ёмкости», связанной с эволюционно сложившимся экологическим порогом. Оно обязано находиться в определённом коридоре, допускающем воспроизводство естественных возобновляемых ресурсов и действие биотического механизма саморегуляции морской природной среды. Вот почему государства не могут самоустраняться от координации, регулирования морской деятельности. Они обязаны прекращать порочную, малоэффективную практику низведения себя лишь к роли фиксаторов ситуаций, и должны решительно устанавливать правила государственного регулирования морепользования, определять порядок производственной либо любой другой морской деятельности, влиять на процессы формирования международных условий ее осуществления.

Именно поэтому в Морской доктрине на период до 2020 г. подчеркивается, что ее «правовую основу... составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные правовые акты..., Конвенция ООН по морскому праву 1982г., международные договоры в области морской деятельности, использования ресурсов и пространств Мирового океана». В этих условиях необходим учет характера процессов развития всемирной морской деятельности. Зарубежные публикации и другие информационные материалы наглядно свидетельствуют о том, что ведущие индустриальные державы и их объединения, давно создавшие рыночную экономику, активно осуществляют системное государственное регулирование своей морской деятельности, управление развитием которой является неотъемлемой частью их промышленной политики морепользования, как правило, подтверждаемой законодательно. Нередко они заимствуют организационные новации и подходы к государственному регулированию у Российской Федерации или из советской истории, однако в отличие от нас почти всегда подтверждают их соответствующими законодательными актами.

Немного о теории и практике. Раз уж так случилось, что Морская доктрина Российской Федерации юридически не является актом законодательства, и ни одна из федеральных структур управления не несет прямой ответственности за неисполнение как концептуальных, так и доктринальных установок, положений и предложений, то для успешного морепользования нужен еще один *универсальный инструмент*, которым можно будет вооружить Морскую коллегия. Да и не только ее, а все соответствующие федеральные и региональные структуры, хозяйствующие субъекты, занимающиеся производственной эксплуатацией ресурсов и пространств Мирового океана. В какой-то

мере особняком могут стоять только вооруженные силы и спецслужбы, обеспечивающие национальную безопасность с морских направлений, однако при безусловном наличии постоянных контактов между руководящими структурами всех видов морской деятельности, регулируемых Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации. Кроме того, происходящие изменения миропорядка под воздействием политической и экономической глобализации, помимо прочего, негативно отражаются на возможностях развития отечественной морской деятельности, что также требует усиления интегральных подходов к управлению и регулированию в этой области.

Несмотря на немалые усилия властей, пока не удалось достичь согласованного общегосударственного подхода, заявленного Концепцией ФЦП «Мировой океан» и рекомендованного Морской доктриной России, например, к формированию морского законодательства. Эти документы (Концепция ФЦП и Морская доктрина), составляющие основу государственной идеологии морепользования, как и сама ФЦП «Мировой океан», работают, но не могут служить мобилизующими и обязывающими механизмами. Безусловно, что они взаимосвязаны: ФЦП – серьезный реальный базис, на который уже активно опирается Морская коллегия, и расширение этого процесса предстоит в самое ближайшее время. При дальнейшей поддержке этой Программы путем ее модификации после 2012 г. (а вероятнее, принятия новой ФЦП), она сможет стать еще более действенным средством, способствующим как развитию научно-технического прогресса в морской деятельности, так и усилению эффективной координации и согласования федеральных, ведомственных, отраслевых, региональных и муниципальных интересов при решении многих проблем освоения и использования океанических ресурсов, а также повышению активности в достижении главных целей морской политики государства.

Именно по этой причине Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации 19 декабря 2006 г. сочла необходимым предложить подготовку в качестве такого мобилизующего средства *Стратегию развития морской деятельности до 2020 г. и на более отдаленную перспективу*. В настоящее время разработка проекта Стратегии завершена, и он проходит рассмотрение в Правительстве Российской Федерации. Утверждение Стратегии будет иметь исключительное значение, так как она и система ее реализации станут теоретической и практической основой формирования долговременной программы действий Российского государства в Мировом океане. В ней будет предложено четкое определение поэтапных возможностей эффективного морепользования, его не только стратегическая, но и тактическая направленность по

достижению строго определенных результатов. Стратегия отражает общегосударственную нацеленность на организационную и законодательную управляемость отечественной морской деятельности в рыночной среде при различных внутриэкономических и международных условиях.

Теоретической основой такого выбора всех базовых ориентиров и подходов остается идеология государственной политики активизации деятельности Российской Федерации в Мировом океане, дополненная установками, содержащимися в Послании Президента Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г., в выступлениях В.В. Путина на совместном заседании Президиума Государственного совета и Морской коллегии 2 мая 2007 г., на заседании Совета по науке, технологиям и образованию 30 ноября 2007 г. Основной практический смысл этих установок применительно к морской деятельности и востребованность «...стратегического сценария и прогнозов социально-экономического развития как для национального хозяйственного комплекса в целом, так и для отдельных территорий, для отдельно взятых отраслей»⁶, состоит в том, что они касаются почти всех видов морской деятельности, в очередной раз свидетельствуя о ее комплексности, единстве и неразрывности. Такие однозначные установки руководства Российской Федерации в отношении важности ускоренного развития отечественной морской деятельности для укрепления экономики нашей страны и ее обороноспособности являются конкретным базисом отечественной стратегии развития морепользования. Реализаторы этой стратегии должны ясно представлять, что без государственного регулирования морской деятельности в современных условиях международной жизни нельзя успешно осваивать ресурсы и пространства Мирового океана.

Утверждение о том, что рыночная экономика не нуждается в прогнозировании и планировании развития в средне- и долгосрочных периодах, пропагандируемое с начала 1990-х гг. либерально настроенными управленцами, в настоящее время преодолено даже в сознании активных реформаторов отечественной экономики. Во всяком случае, это особенно важно по отношению к морской деятельности, в которой особенно характерен и острый временной разрыв между затратами и их окупаемостью при любой форме собственности на средства производства и организации производства. Такая ситуация оказывает исключительно негативное влияние на лиц, принимающих решения по бюджетному, ведомственному, даже корпоративному планированию, связанному с долговременным финансовым или иным обеспечением (организация и проведение

⁶ См.: <http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2007/152987.shtml>

экспедиционных поисковых работ в том или ином районе Мирового океана, проектирование и строительство судов и кораблей, доков, других подвижных платформ, портов, судостроительных и судоремонтных заводов и т.д.). Их всегда смущает отложенный на годы экономический эффект, запоздалость отдачи от крупных инвестиций, направленных на развитие любого вида морской деятельности как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Такое негативное влияние усиливается от того, что в повседневной практике управления российским комплексом морской деятельности произошел некоторый отход от идеологии его развития, изложенной в Концепции ФЦП «Мировой океан» и в Морской доктрине, одобренных и утвержденных Главой государства. Он состоит в том, что вместо формирования единого подхода, интегрирующего все элементы развития каждого вида морской деятельности, стали преобладать, особенно на втором этапе реализации ФЦП «Мировой океан», автономные отраслевые, ведомственные ориентировки перспектив морепользования. Прекращение в 2004-2005 гг. реализации шести из 11-ти подпрограмм этой ФЦП привело к тому, что федеральные и региональные структуры, курирующие морскую деятельность, а также хозяйствующие субъекты в ней участвующие, не ощущая важности государственного регулирования, пришли к сугубо ведомственному прогнозированию, породившему массу концепций, стратегий и других документов, почти не связанных между собой.

Все они, конечно, оказывают определенное, в том числе, и положительное влияние на развитие тех или иных видов морской деятельности, но мало способствуют смягчению кризисных явлений. Это происходит потому, что только на общегосударственном уровне возможно определение характера оптимальных соотношений между эксплуатируемыми плавсредствами и обеспечивающей их береговой инфраструктурой, а также учет международных условий изучения, освоения и использования ресурсов и пространств в разных районах Мирового океана. Ведомственность и однобокость местных интересов, особенно после колоссальных издержек приватизации большей части производственных фондов морского хозяйства, не только затруднили его эффективное развитие, но и стали одной из причин кризисных явлений, охвативших многие виды производства. Правда, в конце 2006 г. в верхней палате Федерального Собрания учрежден постоянный орган – Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике, и это обнадеживает. Однако ознакомление с организационной структурой Государственной Думы V созыва, начавшей работу в 2008 г.,

показывает, что в ней по прежнему отсутствует комитет, комплексно занимающийся морской деятельностью, законодательно регулирующий ее развитие и реализацию единой океанической политики России. Тем более, что все чаще проявляются противоречия в несовпадающих позициях и интересах более чем двух десятков ведомств, занимающихся различными видами и формами государственного регулирования морской деятельности. Этот факт обескураживает, тем более потому, что сегодня комплексное формирование долговременной морской политики Российской Федерации *не является основной задачей ни для одной из федеральных структур* исполнительного уровня. Вероятно поэтому большинство законов, принимаемых Государственной Думой («О морских портах», «О рыболовстве» и др.), неодобрительно воспринимаются практиками и требуют корректив.

Анализ отечественной и зарубежной научной литературы, характеризующей развитие морской деятельности, свидетельствует о том, что и наша отраслевая, и иностранная практика океанопользования озабочены долговременными проблемами укрепления морской индустрии. При этом нельзя не отметить, что в XX веке сформировалась глобальная система океанического регулирования, состоящая из двух частей: *системы*, функционирующей на основе международного морского права, конвенций, соглашений и программ, институтов и механизмов в виде ООН, ее агентов, разных международных организаций океанического профиля (ФАО, ЮНЕП, ВМО, ИМО, МАГАТЭ, МОК ЮНЕСКО и др.) и *системы* государственного управления, реализуемой исполнительной властью прибрежного государства на основе национального законодательства.

Анализ современного состояния и тенденций развития морской деятельности зарубежных государств в условиях глобализации показывает, что и индустриальные, и развивающиеся страны рассматривают эту деятельность в широком контексте управления национальной экономикой, осуществления общей политики освоения Мирового океана и его ресурсного потенциала, а также активного вовлечения прибрежных государств в развивающийся процесс глобального океанического управления.

Стратегия развития морехозяйственного комплекса страны, как основа развития практической деятельности, призвана инкорпорировать в себя реальную информацию, характеризующую динамику социально-экономического развития Российской Федерации, систему его государственного регулирования, процессы изменений в каждом из видов морской деятельности в рыночной среде, импульсы, получаемые от базовых наук при

определении пространственной организации морского хозяйства в конкретных внешних условиях и с учетом возможностей привлечения реальных средств.

Иначе говоря, при формировании и реализации стратегии развития как всего комплекса морской деятельности России, так и каждого из ее видов, влияние государства должно отражаться на федеральном и региональном уровнях. Именно направленность этого влияния будет способствовать эффективному морепользованию, которое осуществляется преимущественно за пределами сферы действия российского государственного суверенитета. В этой связи особую роль играют внешнеполитические и внешнеэкономические факторы, под воздействием которых формируются международные условия пространственного развития морской деятельности.

Почти во всех российских и иностранных ведомствах и органах, курирующих морскую деятельность, принимаются или разрабатываются соответствующие стратегии. Этим занимаются государственные управленческие структуры, их региональные представительства, крупные фирмы, научно-исследовательские институты и др. Обобщение зарубежного опыта убеждает в том, что стратегическое видение перспективных решений, стратегическое планирование (аналитика и прогнозирование) в принципе невозможны вне пространственных координат. В российской практике всегда, особенно в послекризисные периоды нашей истории, этому фактору уделялось много внимания. Кроме того, пространственный фактор всегда тщательно прорабатывался в исследовательской деятельности КЕПС-СОПС. Методологическое обоснование как стратегического планирования, так и пространственного развития, занимало заметное место на всем протяжении 90-летней истории этой научной организации. Однако восприятие такого научного подхода к определению характера развития морепользования не всегда находило поддержку не только в департаменте Минэкономразвития, реально выполняющего функции Государственного заказчика-координатора ФЦП «Мировой океан», но и в других департаментах и ведомствах, курировавших те или иные виды морской деятельности или смежных с ней видов экономики.

О необходимости укрепления государственности. Проблемы защиты и реализации национальных интересов в Мировом океане, особенно имеющие политическое и военно-стратегическое значение, не могут не быть объектом пристального внимания со стороны высших органов власти ведущих и интенсивно развивающихся морских держав. Во многих прибрежных странах *для регулирования национальной морской деятельности приняты специальные законодательные акты, созданы и активно действуют под*

непосредственным руководством глав государств или правительств полномочные надведомственные координационные структуры.

В течение последнего десятилетия Россия идёт в русле мировых процессов формирования необходимых условий для интенсификации изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах своей безопасности, устойчивого экономического и социального развития. Однако эта тенденция сочетается с гипертрофированным развитием сугубо отраслевых и ведомственных интересов и предпочтений, что ведет к возврату Российской Федерации к секторальному управлению отечественной морской деятельностью. Между тем от него уже давно отказались ведущие и развивающиеся морские державы. Хотя идеология Концепции ФЦП «Мировой океан» и Морской доктрины на период до 2020 г. нацелена на преодоление секторального управления морепользованием, но в последнее время такие первоначальные попытки стали ослабевать. Так, например, большинство долгосрочных задач в области международных отношений, определенных Морской доктриной, отражены в отраслевых концептуальных документах фрагментами. Ни один из проанализированных документов не учитывает в своей структуре и сути всех положений Морской доктрины, нацеленных на решение долгосрочных задач. Кроме того, существенным недостатком многих подобных документов является излишне высокая степень обобщения, а, например, в отношении Черного и Азовского морей долгосрочные задачи в области международных отношений даже не сформулированы.

Помимо области внешнеэкономических связей, хотя в морской деятельности они и обладают особой спецификой государственного участия, государство является единственным институтом, который может обеспечить развитие морской деятельности в целом, причём не только политически или законодательно, но и экономически (например, посредством прямого финансирования, путем стимулирования бизнеса в этой сфере).

К сожалению, за все время реформ российское государство так и не определило границы своих отношений с бизнесом в области морской деятельности. До сих пор эти границы остаются произвольными, а значит, государство или не стремится, или не может установить общие правила для всех участников рынка. О какой правовой системе и доверии бизнеса и общества к государству может идти речь, когда в коридорах власти поднимается вопрос о приватизации рек, ледокольного флота, уже существуют частные морские причалы и строятся частные морские порты? К тому же, вмешательство государства в экономику морской деятельности происходило достаточно спонтанно и

бессистемно. В законодательстве, имеющем отношение к морской деятельности, множество пробелов, которые нельзя объяснить только субъективными факторами лоббирования в Государственной Думе интересов тех или иных групп отечественного бизнеса. Есть очень важные объективные причины трудностей в прохождении всех в той или иной степени связанных с государственной собственностью законопроектов. Главная из них – отсутствие концепции государственного управления морской деятельностью.

Государство должно четко сказать бизнесу: определенная законом часть объектов морской деятельности принадлежит государству на праве собственности, будет им управляться, не может быть приватизирована по стратегическим, социально-политическим и иным мотивам. Другие объекты могут перейти полностью в собственность частного сектора. Наконец, третью группу объектов морской деятельности составит государственная собственность, права владения и пользования на которую могут быть переданы частному бизнесу при определенных ограничениях на право распоряжения ею или на условиях государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство сегодня подходит не только для самых амбициозных и венчурных проектов федерального значения во всех видах морской деятельности, но и для осуществления меньших по масштабам, но жизненно необходимых замыслов на региональном или даже на местном уровне. Его разнообразные формы: концессии, соглашения о разделе продукции, инвестиционные и риск-сервисные контракты предоставляют морепользователям всех уровней гибкие рычаги привлечения прямых и портфельных инвестиций, а также частного капитала, включая иностранный или смешанный. Привлечение к производственному морепользованию иностранного капитала может оказаться достаточно позитивным.

В количественном плане это дополнительный источник финансирования масштабных рискованных нововведений и определенные гарантии доступа к «длинным» инвестиционным ресурсам на российском кредитном рынке не только для финансово-промышленных групп, но и для малого и среднего бизнеса. При этом в случае удачного вложения капитала иностранные или совместные компании зачастую реинвестируют полученную прибыль и стремятся «дважды войти в одну и ту же реку», направляя в эти проекты дополнительные финансы в виде связанных кредитов, займов и т.д. С качественной точки зрения – это современный менеджмент, новая корпоративная культура, знакомство с передовыми технологиями и приобретение know how, постепенное замещение импорта и расширение экспорта, гарантированные рабочие места,

последовательное обучение персонала, корректная, цивилизованная конкуренция, постепенная интернационализация морской экономики и вовлечение российского морского сегмента в формирующееся глобальное хозяйственное пространство.

Государство должно четко определиться и указать любому бизнесу на то, что системы жизнеобеспечения населения, к которым относятся многие сегменты морской деятельности и естественные монополии (магистральный трубопроводный транспорт, портовая инфраструктура, ледокольный флот, системы навигации, жизнеобеспечения, безопасности и т.д.) являются и могут быть только государственной и муниципальной собственностью. Но на определенных законом условиях частные компании следует привлекать к управлению, инвестированию, эксплуатации этих объектов. Только тогда должна выстроиться логичная вертикальная система законодательства: закон об управлении государственной собственностью, законы, регламентирующие передачу бизнесу отраслевых объектов морской деятельности, подзаконная нормативная база (основные типовые положения, договора, нормативные требования и т.п.).

Пока государство не создаст систему управления морской деятельностью, постоянно будет появляться потенциальное поле для развития коррупции, поскольку чиновник в одном случае может решить вопрос положительно, а в другом – отрицательно. А даже там, где он его решает положительно, одному он может предоставить максимальные преференции, а другому – ничего. Именно по такой схеме в стране проходили приватизационные процессы в портовой инфраструктуре, аукционы и выдача квот в рыболовстве, в недропользовании и т.д.

В России требуется грамотная, легитимная организация отношений между государством и частным сектором. Пока же в стране господствует идеология краткосрочной прибыли и грабительские методы эксплуатации государственных природных, интеллектуальных и иных ресурсов. Неопределенность с правами собственности только порождает иллюзии у корыстного, агрессивного и безжалостного по своей экономической природе бизнеса на получение активов в монопольных сегментах государственной собственности и на возможности присвоения сверхприбылей.

Рыночная экономика также требует наличия компетентного государства, и что еще более важно, государства, которое четко понимает свою роль и функции. Не станет Россия мощной державой в мировой экономике, если не научится говорить четкое «нет» и бесповоротное «да», в первую очередь, своему бизнесу, заинтересованному в океанопользовании.

Устойчивые государственные институты управления должны составить основу рыночной экономики в отраслях морского хозяйства. Понятные бизнесу, прозрачные «правила игры» на объектах государственной собственности - залог цивилизованного встраивания этой собственности в рыночные отношения. И, получив их, морская деятельность должна стать во главе процесса укрепления российской государственности.

Определяющие факторы. Почти во всех выпусках этой серии (в №2-18), посвященных развитию теории и практики морской деятельности, содержались сведения о результатах НИР, осуществленных коллективом Морского отделения СОПС, подтверждались преимущества комплексного развития морепользования по сравнению с секторальным, отраслевым. Безусловно, что любой обобщенный подход, даже при наличии принятых на высшем уровне концепций и программ развития национального морепользования, всегда увязывается с их секторальными наметками и оценками.

В мировой практике изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана все более отчетливо проявляется не секторальная, отраслевая или ведомственная тенденция развития, а обобщающая их воедино надведомственная, интегральная, даже глобальная. В российской морской деятельности, к сожалению, все еще преобладают иные организационно-управленческие явления. После рыночной перестройки отечественной экономики российская морская деятельность осуществляется настолько разрозненно, что затруднена к учету и регулированию даже в секторальном разрезе. В отечественном морепользовании наиболее наглядно проявились издержки архаичного применения устарелых рыночных постулатов, некритично воспринятых и внедряемых в реальную практику морской деятельности страны малокомпетентными неолибералами, оказавшимися во главе экономики страны в начале 90-х гг. XX века.

Только активные усилия идеологов и руководителей морского сообщества нашей страны сумели убедить ее руководство в том, что «хуторской подход» к освоению Мирового океана неприемлем и опасен. Их аргументы были восприняты: в современной ситуации и Концепция ФЦП «Мировой океан», и сама эта Программа были утверждены на высшем государственном уровне в 1997 и в 1998 гг., послужив направляющими контурами для общего, но все-таки секторального развития каждого из видов морской

деятельности⁷. Тем не менее, составляющие этого контура стали влиять на образование основ для формирования интегрального проекта Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 г. и на более отдаленную перспективу, который сейчас ждут с нетерпением в каждом виде отечественной морской деятельности. При отсутствии в рыночных условиях хозяйствования централизации управления на уровне государства, региона, вида деятельности у разработчиков программ развития, у прогнозистов перспектив отечественного морепользования возникнет масса препятствий, преодоление которых требует четких представлений о международных явлениях, лежащих далеко за пределами технической организации производственных процессов в Мировом океане. Более того, нередко такие международные явления определяют саму возможность эффективного осуществления морской деятельности вообще или ее отдельных видов.

Уже неоднократно отмечался тот факт, что отечественная государственная стратегия длительного и эффективного морепользования не может быть успешно реализована вне учета, вне связи с политикой и экономикой всего российского государства. Но не только! В современном мире сама возможность активного и эффективного развития морской деятельности, сама возможность устойчивой эксплуатации любой страной ресурсов и пространств Мирового океана связана с необходимостью учета как внутренних эколого-экономических, так и внешних факторов, определяющих саму возможность того или иного пространственного развития производственного морепользования. Последнее особенно важно в связи с тем, что существенная часть пространственно-транспортных процессов активного морепользования протекает в акваториях и на территориях морского дна за пределами государственной границы прибрежного государства. Уже сам этот факт во многом определяет не только характер географического распространения видов отечественной морской деятельности по районам и зонам Мирового океана, но и общность целей всех цивилизованных морепользователей. Транснациональный характер морской деятельности ставит проблему поиска возможностей вписывания, например, России в мировую

⁷ Позволим себе напомнить о том, что если Концепция ФЦП «Мировой океан» одобрена Указом Президента РФ в январе 1997 г., сама эта Программа, утверждена Постановлением Правительства в августе 1998 г., а Морская доктрина до 2020 г. утверждена Президентом 27 июля 2001 г., то соответствующие секторальные наметки перспектив развития каждого вида морепользования были сделаны либо параллельно в эти же сроки, либо позднее их.

политическую систему глобальных связей и международных отношений по поводу эксплуатации пространств и ресурсов Мирового океана.

Важности раскрытия характера и процессов формирования международных условий уже давно уделяется большое внимание при организации производства в Мировом океане. Для его организаторов международные условия всегда представляют интерес, т.к. они имеют значение при планировании развития каждого вида морепользования, осуществляемого вне зоны национальной юрисдикции.

Динамика изменений международных условий морепользования весьма подвижна. Она – не таблица умножения, которую можно запомнить раз и навсегда, она требует постоянных корректив с учетом морской политики многих прибрежных государств и регуляционных акций ряда международных организаций.

Авторы-составители настоящего выпуска ТПМД постарались обобщить информацию, содержащуюся в работах СОПС 2008 г. и представить ее здесь на фоне аналогичных исследований Морского отделения этого научно-исследовательского института в течении предыдущих пяти лет. В них неоднократно подчеркивались мировые тенденции, ведущие к возможному формированию глобальных систем океанического управления морепользованием, устремления к преодолению секторальных подходов в морской деятельности многих стран и других подобных явлений, но делалось это недостаточно системно. А между тем, Российская Федерация, несмотря на организационную раздробленность основных производственных фондов, на актуальность этих тенденций и их учета при расширении производственных процессов в Мировом океане в регуляционных международных органах зачастую придерживается секторального, ведомственного подхода. Такие основы регулирования процессов эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана, даже управление ими в современных международных условиях не только бесперспективны, но и опасны с точки зрения будущего развития отечественного морепользования.

В последующих выпусках ТПМД мы постараемся показать побассейновые особенности процессов регулирования и управления производственной деятельностью в Мировом океане и начнем, пожалуй, в самое ближайшее время с Арктического бассейна.

В первом приближении мною это уже сделано в только что опубликованной книге «Взгляд на системное морепользование»⁸, однако авторы-составители настоящего выпуска еще не успели воспользоваться приводимой там аргументацией.

В последующем наш институт намерен систематически подготавливать выпуски ТПМД, посвященные динамике изменений международного морского права, оценкам политико-экономических процессов во всемирном морепользовании, характеристикам формирования международных условий деятельности в Мировом океане, в его отдельных бассейнах и акваториях, процессам формирования техноэкологии во всемирном морском хозяйстве и характеру его развития в ведущих зарубежных странах.

проф. Войтоловский Г.К.,
руководитель Морского отделения СОПС
сентябрь 2009 г.

⁸ См.: Войтоловский Г.К. Взгляд на системное морепользование. Вхождение в маринистику. – М.: Крафт+, 2009. – 528 с.

ЧАСТЬ I. МОРСКАЯ ПОЛИТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И СОЮЗОВ

1.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСЛОВИЯ КАК ФАКТОР, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Международные условия – понятие чрезвычайно объемное и требующее определенных уточнений. В нашем понимании оно обозначает те экономически и политически обусловленные явления, тенденции, которые выступают в качестве внешних для Российской Федерации в целом, сфер ее деятельности и перспектив дальнейшего развития в частности⁹. Применительно к Мировому океану роль и влияние международных условий носит непосредственный характер как в силу глобальности самого Мирового океана и участия в его освоении многих стран мира, так и взаимозависимости видов морской деятельности, а также из-за перманентного сокращения акваторий свободного доступа и других причин, которым ниже будет уделено специальное внимание.

В силу того, что международные условия морской деятельности в различных районах Мирового океана никогда не отличались стабильностью, постоянное отслеживание процессов изменений в их формировании является исключительно важным для определения возможностей пространственного развития морской деятельности страны. Динамика этих процессов в конкретных районах Мирового океана требует постоянного внимания для того, чтобы заблаговременно выявлять тенденции, которые могут негативно сказаться на морских интересах России, создать угрозы ее национальной безопасности с океанских направлений. Соответственно, исследование генезиса процессов формирования международных условий, анализ их проявлений в настоящее время и прогнозирование – неизменные составляющие стратегического планирования пространственного развития морской деятельности.

Анализ и мониторинг международных условий предполагает учет и выделение существующих или же возможных пространственных, политических, экологических и научно-технических ограничений отечественной морской деятельности как со стороны прибрежных государств, так и со стороны международных организаций. При этом

⁹ См.: Войтоловский Г.К. Международные условия размещения производства в океане // Второй Всесоюзный съезд океанологов. Ялта, 10-17 декабря 1982 года. Тезисы докладов. Вып. 4. Часть 2. – Севастополь: Физика и химия океана, АН СССР, 1982. – С. 92.

необходимо отслеживать процессы, связанные с претензиями прибрежных государств на районы открытого моря, стремлениями некоторых из них к ужесточению своего национального законодательства по поводу эксплуатации ресурсов исключительных экономических зон иностранными морепользователями, к распространению на прибрежные акватории режимов, признанных мировым сообществом только для пространств, находящихся под суверенитетом прибрежного государства. Необходим анализ морской политики прибрежных государств, в особенности стремящихся к различного рода ограничениям в районах действия их суверенитета и суверенных прав. Это существенно сужает основные свободы открытого моря и препятствует деятельности российских судов и кораблей в Мировом океане. Особое внимание следует также сосредоточить и на экологической политике, осуществляемой приморскими государствами, припроливными странами, универсальными и специализированными международными организациями.

Глобализация вносит существенные изменения в условия и порядок морепользования. Мировой океан – среда, максимально открытая для глобализации, т.к. он целостен сам по себе и объединяет в единое целое всю планетарную систему «вода-суша-атмосфера» со всеми происходящими в ней процессами. Регулирование эколого-экономических и иных процессов в Мировом океане в гораздо большей степени, чем аналогичное регулирование на суше, является необходимым и требует единства подходов. При этом проблема доступа всех стран к ресурсам океана и выгодам от их использования будет, скорее всего, обостряться по мере роста народонаселения планеты и его потребности в ресурсах.

За последние десятилетия в области морской деятельности четко обозначились три взаимосвязанных процесса. Во-первых, это осознание государствами значения Мирового океана как важнейшей природной системы поддержания жизни на Земле и источника ресурсов. Во-вторых, это стремление мирового сообщества к более глубокому, всестороннему учету трансграничного характера воздействия всей антропогенной деятельности в целом (включая неморские ее компоненты) на морские экосистемы. И, в третьих, это тенденция к ужесточению мер по регламентации использования ресурсного потенциала Мирового океана, находящегося в общем пользовании мирового сообщества.

Внимание к экологическим аспектам морской деятельности определяется не только значением Мирового океана и его биоты для поддержания жизни на Земле. Действует также комплекс факторов, в целом направленных на политическое

обустройство глобализации. Экология требует постоянных мониторинга, внимания, соблюдения охранных норм. Все это, в свою очередь, предполагает наличие соответствующих организаций и структур, действующих постоянно и в большинстве регионов мира. Становятся необходимыми международная регламентация, контролирующие структуры, надежное и постоянное финансирование, система мер и средств воздействия на возможных нарушителей.

Процессы интеграции как внутреннего морского законодательства различных приморских государств, так и международно-правового и договорного регулирования океанической деятельности (с опорой на растущую роль специализированных международных организаций) – важные этапы на пути создания своеобразной глобальной системы океанического управления (ГСОУ). При этом в международном праве и всемирной международно-политической практике 1990-х - начала 2000-х гг. была поставлена и получила развитие проблема реальной материально-экономической, а в ряде случаев и политической ответственности государств за действия, нарушающие нормы действующих международных договоров и соглашений. Дальнейшая эволюция процессов глобализации делает весьма вероятными постепенное расширение такой ответственности. Фактически в области морской деятельности складывается подлинно глобальная система политических и политико-правовых режимов, обладающая выраженными тенденциями и потенциальными способностями не только устанавливать универсальные нормы деятельности в Мировом океане, но и добиваться их выполнения всеми государствами, включая не подписавшие и/или не ратифицировавшие соответствующие договоры и соглашения.

В условиях глобализации морская деятельность все более превращается в тест на дееспособность государства, правомерность его участия в глобальном мире, в критерий фактического статуса государства. С одной стороны, военно-силовое противодействие тех или иных государств или их сообществ названным тенденциям было бы неэффективным, политически нецелесообразным, противопоставляющим себя международному сообществу и глобальным институтам. С другой стороны, возрастает роль силы в поддержании международно согласованных политических и правовых режимов в Мировом океане, мелкие силовые конфликты за морские ресурсы давно стали повсеместными. Вероятно, в дальнейшем мир ждет растущий разрыв между спросом и предложением на природные ресурсы, в том числе морские, что приведет к неизбежной

эскалации конфликтов как по поводу производственного доступа к природным ресурсам, так и водным пространствам.

Обобщение практики всемирной морской деятельности показывает, что глобализация развивается по многим направлениям, которые проявляются в:

увеличении объемов и расширении диапазона регулирования по всем видам деятельности (практически давно уже нет таких видов и сфер морепользования, которые не регулировались бы международным морским правом по широкому кругу позиций);

росте числа объектов международных морских правоотношений (пространства морской водной толщи с различными статусом и режимом; поверхность дна Мирового океана; все традиционные и новые виды эксплуатации морских природных ресурсов);

создании основ глобального проблемно-территориального управления (в форме ГСОУ), в принципе приложимого не только к пространствам Мирового океана и в перспективе неизбежно требующего соединения его положений с нормами, действующими применительно к суше;

нарастающей в ряде стран унификации принципов и практических подходов в сфере комплексного управления прибрежными зонами.

В совокупности эти обстоятельства свидетельствуют о том, что в рамках глобализации идет, интенсивно развивается процесс глобальной институционализации морской деятельности и ее регулирования. Результатом такого процесса уже сегодня является императивная необходимость для практически всех приморских государств считаться с этим процессом, с рождаемыми им уложениями. Как и при всякой институционализации вообще, повлиять на нее наиболее сильно, глубоко и даже определяюще возможно лишь на самых ранних стадиях процесса, ныне уже пройденных. В дальнейшем каждое небольшое изменение норм, положений, процедур и т.п. потребует все больших усилий, времени и затрат.

Такие тенденции ставят Российскую Федерацию в качественно новые условия и предъявляют к государству и его будущему развитию комплекс требований, имеющих стратегический характер и выходящих далеко за рамки морской деятельности как таковой. Морская деятельность нашей страны должна быть переосмыслена на длительную перспективу не только как один из важных факторов устойчивого развития России, но и как один из главных аргументов подтверждения ее места как великой державы. Сама возможность осуществления морской деятельности предполагает и требует ориентации на нормы международного права как ее основу, и, тем самым, существенно большего

внимания к процессу морского и международного правотворчества. Необходимо прогнозирование развития международного морского права и проектирование правовых концепций и конструкций, адекватных масштабам проблем и задач в области всемирной морской деятельности, а также активное участие российских структур, объединений, организаций в создании и развитии рекомендованных документов в области морской деятельности. Самоустранение России от совместной с другими государствами разработки таких документов, закрытость от науки результатов такой работы контрпродуктивны с точки зрения обеспечения долговременных морских интересов, безопасности и перспектив развития нашей страны. Не случайно, важнейшими компонентами правового обеспечения морских интересов государств стали в настоящее время международные суды и арбитражи, прежде всего Международный Суд ООН. Исследование судебной и арбитражной практики по межгосударственным морским спорам имеет огромное значение, в том числе для корректной оценки правомерности позиций сторон в том или ином конкретном морском споре, а также для компетентной законотворческой деятельности. Принципиальное для обеспечения российских интересов значение имеет участие в разработке и последующая защита международно-политических и международно-правовых режимов свободного доступа и присутствия в Мировом океане, его исследования, использования его ресурсов и т.п. Пересмотр ранее согласованных режимов, а не государственных границ является главной угрозой стабильности отношений в Мировом океане.

Все вышеуказанное предполагает активное вовлечение в процессы и процедуры определения целей и приоритетов, принятия решений и мониторинг их ответственного исполнения наряду с Правительством и органами власти субъектов Федерации, также и гражданского общества России, его организаций, частного сектора и научных сообществ. Только так Россия обретет весь спектр средств возможного и необходимого в условиях глобализации влияния для обеспечения своих законных интересов в области морской деятельности и использования ресурсов Мирового океана.

1.2. АНАЛИЗ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА В ОБЛАСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.2.1. «Зеленая книга»

В марте 2005 г. Еврокомиссия открыла консультации по комплексному подходу в морской и прибрежной политике, нацеленному на развитие экономической деятельности в

сферах рыболовства, туризма, энергетики и транспорта. Исходя из необходимости совместного решения проблем, стоящих в области морской политики стран-членов этой структуры, ЕС поставил задачу разработки всеобъемлющей политики развития европейских морских и прибрежных районов. В 2005 г. Председатель Еврокомиссии и Европейский комиссар по рыболовным и морским делам представили проект доклада под названием «К будущей морской политике Союза. Европейский взгляд на моря и океаны»¹⁰. Доклад был принят. На его основе особой группе специалистов было поручено к июню 2006 г. подготовить «Зеленую книгу» о морской политике ЕС (озаглавленную также как названный доклад)¹¹.

В «Зеленой книге» о морской политике предполагалось рассмотреть различные направления морской деятельности ЕС, включая транспорт, добычу нефти и газа и т.д. Для того чтобы обеспечить углубленную проработку этих вопросов и повысить практическую ценность итоговых документов в их подготовке было предусмотрено участие как правительственных, так и неправительственных организаций.

В июне 2006 г. «Зеленая книга» была опубликована и открыты общественные консультации по ее содержанию, которые продлились до 31 июня 2007 г.¹², результаты консультаций были обобщены к концу 2007 г. Вместе с «Зеленой книгой» в качестве приложения к ней было опубликовано 12-ть базовых обзоров, касающихся различных направлений и сторон морской деятельности ЕС (конкурентоспособность ЕС в морском бизнесе, занятость, социальные аспекты, подготовка кадров, исключительная экономическая зона, подводные ресурсы, информационное обеспечение, мониторинг и наблюдение, инфраструктура и туризм, безопасность, изменения климата, научные исследования, морские биотехнологии).

Цель публикации «Зеленой книги» заключается, как в ней заявлено, в инициировании дискуссии по будущей морской политике ЕС. Эпиграфом к «Зеленой книге» стали слова Артура Кларка: «Как несправедливо называть нашу планету Землей! Ведь совершенно очевидно, что она является Океаном». При этом «Зеленая книга» целиком и полностью опирается в своем содержании на те принципы, которые были сформулированы в рамках Лиссабонской стратегии Евросоюза, призванной найти

¹⁰ http://www.mareforum.com/new_european_maritime_policy.htm от 20.11.2008.

¹¹ http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com_2006_0275_en_part2.pdf от 20.11.2008.

¹² Green Paper. Towards a Future Maritime Policy for the Union: A European Vision for the Oceans and Seas // Commission of the European Communities. Brussels. 7.6.2006.

необходимый баланс между экономикой, социальной сферой и защитой окружающей среды.

Как известно, в 2000 г. на лиссабонской сессии Европейского совета была принята стратегия превращения Евросоюза к 2010 г. в наиболее конкурентоспособную и динамичную в мире экономическую зону, в пространство экономики, основанной на знаниях. Этот курс получил название Лиссабонской стратегии¹³. «Тремя опорами» социально-экономического развития ЕС предполагалось сделать экономический рост, социальное сплочение и защиту окружающей среды. Переход к «экономике знаний» должны были обеспечить: проведение политики, отвечающей требованиям информационного общества, соответствующей политики в области научных исследований и разработок, а также ускорение структурных реформ и завершение создания единого внутреннего рынка ЕС. В целом эта стратегия намечала пять групп ключевых целей: повышение конкурентоспособности; создание динамичной экономики, основанной на знаниях; увеличение занятости; обеспечение социальной сплоченности; улучшение состояния окружающей среды.

В 2005 г. в Брюсселе Европейский совет рассмотрел результаты реализации Лиссабонской стратегии за прошедшие пять лет и выявил четыре типа дефицитов: «дефицит уровня жизни», «дефицит занятости», «дефицит производительности» и «дефицит в области природоохранной политики». Ни в одной из этих областей промежуточные цели достигнуты не были. Это, по сути, означало провал. В результате Европейский совет решил разработать новую редакцию Лиссабонской стратегии, сконцентрировав внимание союзных органов и стран-членов на стимулировании экономического роста (в основном путем увеличения финансирования инноваций, поддержки малого и среднего бизнеса) и повышении уровня занятости, в том числе в высокотехнологичных отраслях, преимущественно с помощью реформ, направленных на увеличение гибкости рынков труда. Сама стратегия была существенно упрощена, пожертвовали такими важными разделами первого варианта, как решение экологических проблем и реализация социальных программ – их просто изъяли. Кроме того, в Брюсселе перестали настаивать на выполнении задачи к 2010 г., что означает фактическое признание нереалистичности изначально поставленных целей. Тем не менее, намеченные в рамках стратегии меры позволят Евросоюзу лучше противостоять вызовам глобализации и обострению международной конкуренции.

Декларируемая основа на Лиссабонскую стратегию предполагает прежде всего то, что в рамках новой морской политики необходимо будет решить проблему искоренения безработицы в ЕС, т.е. обеспечить максимальную занятость во всех секторах морской экономики. Решить эту проблему призваны «инвестиции в знания и навыки», являющиеся ключевым фактором поддержания конкурентоспособности и обеспечения высококачественной рабочей силой.

¹³ Более подробно см.: Зубченко Л.А. Лиссабонская стратегия Евросоюза: разочарования и надежды (http://www.perspektivy.info/oykumena/lissabonskaya_strategiya_evrosouiza_razocharovaniya_i_nadezhdy_2007-8-26-10-25.htm).

Второй основой «Зеленой книги» является опора на экосистемный подход, основанный на современных научных знаниях. Первый шаг на этом пути уже сделан – Еврокомиссией разработана Тематическая стратегия по защите морской среды. В качестве обоснования необходимости разработки подобного рода документа, его авторы выдвигают тезис о том, что долгое время морская политика ЕС носила секторальный характер. Имеется в виду, что такие виды морепользования, как морские перевозки, промышленное рыболовство, добыча и транспортировка углеводородов, морские научные исследования, судостроение и др. развивались по отдельности. Однако такая фрагментация морской деятельности зачастую приводила к возникновению конфликтов, негативным образом сказывалась на развитии других видов морепользования и состоянии окружающей среды. Объединение отдельных направлений морской деятельности, выявление взаимозависимости между функциональными направлениями морской политики, выстроение новой системы управления морепользованием – все это должно будет способствовать активизации морской деятельности, усилить конкурентоспособность ЕС, исключить перекосы морской политики, т.е. непропорционального ее развития. Формирование понимания необходимости проведения интегрированной, межсекторальной и мультидисциплинарной политики в области использования пространств и ресурсов Мирового океана – главная задача «Зеленой книги».

Европейский Союз, по мнению авторов документа, является крупнейшим морепользователем. Это лидерство во многом опирается на такие отрасли морского хозяйства как морские перевозки, судостроение, добыча нефти и газа на шельфе, развитие прибрежного туризма и рекреации. Однако предполагается, что в ближайшее время новые виды и области морской деятельности – аквакультура, возобновляемая энергетика, подводные телекоммуникации, морские биотехнологии, круизные перевозки, развитие новых портовых структур и др. – будут играть ключевую роль в обеспечении конкурентоспособности. При этом, например, подчеркивается, что развитие туризма выступает катализатором развития судостроения: большинство круизных лайнеров построено на судостроительных верфях Европы и рост в этом секторе индустрии достигает 10% в год. Развитие возобновляемых источников энергии (энергия ветра, приливов и отливов и т.д.) создает новые рабочие места в регионах и таким образом имеет прямой экономический эффект. Развитие рыболовства создает новые рабочие места не только в этой области, но и во многих смежных областях – в производстве упаковки, транспортировке рыбной

продукции, в сфере развития сетеснастного хозяйства и изготовления орудий лова, а также других видов обеспечения морской деятельности.

Конкурентоспособность морского сектора европейской экономики является чрезвычайно важной, т.к. она носит преимущественно экспортную ориентацию. Так, например, морские перевозки и портовая индустрия – ключевые компоненты логистических цепочек, которые являются звеном Общего рынка. Эффективность их работы является чрезвычайно важной для европейской конкурентоспособности в глобализирующемся мире. Европейской судостроительной промышленности приходится бороться с конкурентами из Азиатского и Южно-Азиатского регионов. За последние годы европейское судостроение потеряло примерно треть всех заказов. Однако ЕС сосредоточил основные усилия на улучшении продукции судостроения, была внедрена специализация на строительстве более современных судов. В результате, на сегодняшний день европейская судостроительная промышленность намного крепче стоит на ногах, чем ее азиатские конкуренты, которые имеют тоннажное преимущество. Европейское судостроение лидирует в таких рыночных сегментах, в которых главную роль играют инновации и технологическое превосходство. Кроме того, стоит отметить, что внедрение новых технологий с целью обеспечения защиты окружающей среды создает определенного рода экспортные преимущества. Суда же, произведенные в Европе, отличаются не только своей сложностью, но и безопасностью, в т.ч. для окружающей среды, их показатели в этом отношении намного выше средних мировых норм и требований.

Вторым аспектом обеспечения конкурентоспособности, по мнению авторов «Зеленой книги», является забота о сохранении морской среды как самом источнике ресурсов. Развивается тезис о том, что ухудшение состояния морской среды напрямую сказывается на способности Мирового океана «давать прибыль» и обеспечивать занятость населения. Это относится преимущественно к таким секторам морской экономики, как туризм и промышленное рыболовство. Несомненно, что защита окружающей среды и морское промышленное рыболовство – две взаимосвязанные области. Обеспечение здорового состояния морской среды – это залог биоразнообразия жизни, включая и рыбные запасы. Здоровая морская среда необходима, если рассматривать рыбопродукцию как безопасную и полезную для здоровья человека. Наука подтверждает особую питательную ценность рыбного белка, но наличие органических загрязнителей и тяжелых металлов ставит под сомнение особую важность рыбопродукции в рационе человека. С

целью сохранения этого ресурса необходимо выделение специально защищенных областей моря, что поможет сохранить биоразнообразие и гарантировать устойчивое развитие рыболовства.

Еще один аспект обеспечения конкурентоспособности – развитие морских технологий и научных исследований и разработок. Морские научные исследования служат не только базой для производства передовой технической продукции, но и дают информацию для проведения необходимой политики и препятствуют деградации морской среды. С точки зрения авторов документа, инновации и коммуникационные технологии обеспечивают морской деятельности «добавочную стоимость».

Достаточно пропагандистки затронута в «Зеленой книге» и тема изменения климата, в особенности тех последствий, которое оно может якобы принести Арктическому региону. Во многом подобного рода интерес к Арктике объясним тем, что полярные льды играют принципиальную роль в глобальной климатической системе. Возможное, но не доказанное изменение климата непосредственно касается и Европы. Оно может привести к замедлению Гольфстрима – эффект от этого будет ощутим во всей Европе, а предсказуемое поднятие вод Мирового океана скажется на развитии туристической отрасли в прибрежных зонах, сможет повлиять на увеличение температуры на юге Европы и сделает непривлекательными многие старые туристические маршруты. Соответственно, воздействие климатических изменений на моря и океаны может напрямую отразиться на экономическом развитии, социальной сфере и иметь «определенную цену». С целью противостояния таким негативным тенденциям предлагается принимать меры, направленные на уменьшение климатических изменений, особенно в области морского транспорта и энергетическом секторе. Кроме того, особый акцент делается на необходимости использования возобновляемых источников энергии. Предполагается, что к 2010 г. энергия ветра будет давать 70 тыс. мВт энергии, при этом 14 тыс. мВт будут получены из прибрежных районов. Использование энергии волн и энергии приливов и отливов потребует разработки и установки соответствующих турбин на берегу и в прибрежных водах. Предлагается также совершить постепенный переход от дорожного (автомобильного) к морскому транспорту, т.к. последний потребляет существенно меньше горючего на перевозку тонны груза и теоретически может использовать энергию ветра, солнца, биотоплива. Еще одна перспективная форма диверсификации потребления энергии – использование метана в качестве источника энергии.

Отдельная тема в рамках «Зеленой книги» – подготовка квалифицированных кадров в области морской деятельности. Эта проблема является чрезвычайно актуальной в ЕС, т.к. наблюдается нехватка кадров на торговых судах. Кроме того, подчеркивается, что вербовка хорошо подготовленных и компетентных морских команд и других профессионалов в достаточном количестве чрезвычайно важна для выживания самой морской индустрии, для обеспечения конкурентоспособности самой Европы в этой области. Основная проблема – низкий статус морских профессий и низкий уровень заработной платы. Это приводит к тому, что на многих работах на самих судах заняты моряки из третьих стран. Существование «удобных» флагов с низкими требованиями в области обеспечения безопасности приводит к существенному усложнению ситуации.

Новые веяния в экономической теории не обошли стороной и европейскую морскую политику. Развитие особых морских кластеров заявлено в качестве одной из задач ЕС. При этом под кластерным подходом понимается наличие взаимозависимости между отдельными игроками как в одном секторе морской экономики, так и между разными областями морской индустрии. Предполагается, что кластерность дает возможность развивать конкурентоспособность целого сектора и даже группы секторов. Это становится возможным путем совместного использования знаний, исследований и инноваций, объединения образования и подготовки, совместных инновационных методов организации среди группы предприятий (общие закупки или же продажи). Использование кластерного потенциала особенно важно в судостроении, где более 70% судна производится огромной сетью предприятий, отвечающих за оборудование и оснащение. Высказана полезность объединения этих секторов в единую сеть. Более того, подчеркивается необходимость распространения практики объединения и развития кластеров в действенные морские центры: в 2005 г. региональный морской кластер был образован в Шлезвиг-Гольштейне; французская концепция региональных полюсов конкурентоспособности также применима в этой связи.

Подчеркивается важность оптимизации существующей системы управления морской деятельностью в Европейском союзе. Предлагается внедрять во всех секторах морепользования систему пространственного планирования. Усовершенствование управления предполагает внедрение адаптированного законодательства, которое не должно носить конфликтный и противоречивый характер. При этом принятие новых законов должно исходить из того постулата, что их выполнение зависит от тех, для кого они разработаны. Соответственно, необходимо прямое участие всех заинтересованных

сторон в процессе разработки проектов законов. Должна быть введена система стимулов и наказаний. Так, соответствующие механизмы стимуляции должны быть внедрены по отношению к судовладельцам с «хорошим резюме», например, в виде предложения более низких ставок в портах и меньшего количества проверок. Обязательное страхование и система стимулирования, используемая в других транспортных системах, должны быть внедрены. Система защиты и возмещения убытков должна гарантировать стимулирование «качественного судоходства» и наказывать суда, не отвечающие техническим требованиям.

Еще одна важная тема – защита прибрежных регионов от последствий природных катаклизмов. Распространение таких явлений как шторма и наводнения в Европе оказывает непосредственное влияние на прибрежную инфраструктуру, сельское хозяйство. Расходы на защиту побережий от риска эрозии, наводнений достигли 3,2 млрд. евро, в то время как эта сумма в 1986 г. составляла всего 2,5 млрд. евро. Стоимость борьбы с эрозией почв в период с 1990 по 2020 гг. составит порядка 5,4 млрд. евро. Цунами в Юго-Восточной Азии и Индийском океане в декабре 2004 г. напомнило об уязвимости побережий от деструктивной силы Мирового океана. Международная кооперация в области науки может снизить негативное воздействие природных катаклизмов, поднять на новый уровень систему мониторинга сейсмической активности и уровня Мирового океана с целью своевременного предупреждения населения о цунами или других природных катаклизмах. Развитие систем раннего предупреждения поможет странам-членам ЕС минимизировать время реакции на природные катаклизмы и улучшит возможности быстрого коллективного ответа. Кроме того, предлагается усилить гражданское и военное сотрудничество в области борьбы с природными катаклизмами: так, в частности, европейская военная база данных, в настоящее время используемая для ответа на террористические атаки, может быть полезной в процессе реагирования на различные природные катастрофы.

К угрозам и рискам, связанным с морем, авторы документа добавляют загрязнение с судов, криминальную активность, торговлю запрещенными товарами и терроризм. Такие риски и угрозы представляют определенную опасность для Европы и требуют усиления правил портового контроля, надежной и эффективной системы управления судами, усиления эффективности мониторинга и наблюдения. Борьба с этими рисками и угрозами может быть более продуктивной в случае, если будет налажена система обмена информацией между странами-членами ЕС, укреплена система защиты

инфраструктуры. Обеспечение безопасности в европейских морях требует международного сотрудничества и кооперации. ЕС сотрудничает в этой области с США в рамках Инициативы по контейнерной безопасности (CSI), запущенной после 11 сентября 2001 г. Предлагается распространить этот подход на другие государства, вовлеченные в морской трафик в рамках ЕС.

С целью координации многопланового использования прибрежных зон предлагается внедрять комплексное управление, одним из главных принципов которого является интеграция моря, суши и границы между ними в рамках единого управления, вместо разделения такого управления по отдельным пространствам. В мае 2002 г. Европейский парламент и Совет одобрили рекомендации, согласно которым государства-члены ЕС должны развивать такие стратегии посредством их принятия и внедрения на региональном и локальном уровне, а также среди всех заинтересованных сторон.

Важный аспект, выделенный авторами документа - сбор разноплановых данных о Мировом океане. Существует проблема гармонизации и надежности данных, а также их недостаточности и географической разобщенности в отношении европейских морских регионов. Наметилась необходимость создания такой структуры, как Европейская морская сеть данных, которая будет перманентно обеспечивать систематическое наблюдение, предоставлять данные по требованию, снабжать данными морские власти, морскую индустрию, исследователей и ученых. Создание такой системы поможет уменьшить несоответствие данных по океанической тематике и климатическим изменениям, сделать более точным прогнозирование погоды. Должна быть также рассмотрена возможность реализации европейской программы всестороннего картографирования европейских прибрежных вод и районов с целью пространственного планирования, обеспечения безопасности. На основе собранных данных ЕС сможет составить полноценный и актуальный Атлас европейских прибрежных вод.

Должна быть улучшена система получения точной информации о движении судов. Информации важна не только для навигации, но и может помочь идентифицировать нелегальное поведение: контрабанду, торговлю запрещенными предметами, террористическую активность и т.д. Такие системы будут активно использоваться как гражданским сектором, так и военными. Идея заключается в том, чтобы объединить существующие системы, которые получают информацию из разных источников, расположенных как на берегу, так и с помощью современной спутниковой системы Галилео. В европейских водах требуется полная совместимость между системами

различных стран. Кроме того, такая система должна развиваться в тесном взаимодействии с некоторыми из соседей, особенно это касается России.

Целый раздел документа посвящен вопросам оптимизации управления морской деятельностью. Отмечается, что центральным координирующим органом глобального масштаба продолжает оставаться ООН, в рамках которого создано специальное подразделение по океанам. Важную роль в осуществлении регулирования морской деятельности должны играть региональные структуры – ХЕЛКОМ на Балтике, ОСПАР – в северо-восточной Атлантике, UN-MAP и Барселонский процесс в Средиземном море. В рамках ЕС созданы агентства, занимающиеся морской безопасностью (EMSA), контролем за границами (FRONTEX), контролем за выловом рыбы. Принятие соответствующего законодательства в этих областях способствует тому, что государства-члены осуществляют контроль совместно. Налажена система координации как между государствами-членами, так и в рамках европейских агентств.

Регулирование отношений за пределами национальной юрисдикции основывается на международных правилах и законах. Европейская комиссия и государства-члены ЕС – члены Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако ЕС полагает, что система, функционирующая в рамках Конвенции ООН, нуждается в адаптации к новым целям и вызовам. Так, по мнению авторов этого документа, режим ИЭЗ и международных проливов чрезвычайно затрудняет контроль за судоходством для приморских государств, в то время как любое загрязнение вод напрямую затрагивает их в первую очередь. Кроме того, защита морской среды и биоразнообразия в водах за пределами национальной юрисдикции становится важной частью деятельности международного сообщества. В отношении эксплуатации ресурсов глубоководных районов дна Мирового океана, ЕС предлагает занять определенную позицию относительно того, насколько далеко в этой области может быть распространен международный режим управления и регулирования.

Отдельный вопрос – борьба с пиратством. В документе подчеркивается, что все формы незаконной деятельности на море, в особенности пиратство, должны быть взяты под пристальный контроль. В 2004 г. около 20% всех европейских судов были подвергнуты нападениям пиратов и вооруженных налетчиков. Попытки борьбы с пиратством предпринимаются как на международном (ИМО), так и региональном уровнях (преимущественно государствами Малаккского пролива). Принимая во внимание то обстоятельство, что зависимость Европы от импорта и экспорта продолжает

увеличиваться, и что европейские суда плавают везде, будущая стратегия европейских ВМС должна учитывать необходимость борьбы с пиратством.

Особо обозначены в «Зеленой книге» геополитические интересы Евросоюза. Отмечается, например, что на Средиземном море особый приоритет должен быть направлен в сторону предотвращения незаконной миграции. В Балтийском регионе должно также развиваться сотрудничество в рамках программы контроля за границами. Подчеркнуто, что интересы на Балтике имеет и Россия, и эти интересы должны приниматься во внимание. Шпицберген и отношения с Норвегией – выделены в качестве приоритетных для Евросоюза.

1.2.2. «Синяя книга»

Как уже упоминалось, после появления «Зеленой книги» в ЕС был запущен консультационный процесс с участием государственных и общественных структур, а также других субъектов морской деятельности, выразивших свое отношение и высказавших предложения по анонсированной морской стратегии Союза. 10 октября 2007 г. Еврокомиссия выступила с Сообщением, адресованным высшим органам власти ЕС, имеющем подзаголовок «Комплексная морская политика Европейского союза» и более известном как «Синяя книга» (Integrated Maritime Policy for the European Union)¹⁴. Этот документ сопровождался «Планом действий», который должен был конкретизировать деятельность ЕС в рамках целей, выдвинутых в «Синей книге», «Оценкой воздействий» (результатов осуществления проекта) и «Выводами из консультаций по европейской морской политике».

Основной целью «Синей книги» являлось, как свидетельствует из названия, формулирование комплексной морской политики ЕС. Комплексный подход в сочетании с принципами устойчивости и сохранения окружающей среды являются основополагающими моментами. Главными причинами, которыми объясняется необходимость принятия комплексной морской политики, являются, с одной стороны, бурное развитие морской деятельности, а с другой – параллельный рост конфликтности и ухудшение состояния морской среды, вызовы глобализации и климатические изменения в мире. Все это требует комплексного межсекторного ответа, поскольку в современных условиях ведомственный и отраслевой подход в принятии решений на любом уровне уже не отвечает требованиям времени, заключающимся, прежде всего, в необходимости

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:EN:PDF> от 20.11.2008. Перевод этого документа на русский язык, выполненный Центром правовых проблем СОПС РАН, опубликован в Московском журнале международного права. – 2009. – №1. – С. 306-326.

примиришь экономический рост и сохранение морской среды. С такой целью предполагается создание соответствующей структуры управления и инструментов для проведения комплексной морской политики ЕС.

В качестве главных инструментов для формирования комплексной морской политики рассматриваются европейская система морских наблюдений и мониторинга, пространственное планирование, наличие представительных и доступных источников информации. Соответственно формирование этих инструментов анонсируется в качестве задачи Еврокомиссии в ближайшее время.

«Синяя книга» называет пять областей применения и, соответственно, основных задач Комплексной морской политики ЕС: создание оптимальных условий для устойчивого использования океанов и морей, делающего возможным рост морских отраслей и прибрежных регионов; создание научной и инновационной базы для морской политики; распространение высокого качества жизни в прибрежных регионах; обеспечение лидерства Европы в международной морской деятельности; повышение уровня осведомленности общества о морской деятельности, создание ее положительного образа.

Таким образом, были сформулированы приоритеты морской политики ЕС в пяти основных сферах – экономической, научной, социальной, международной и информационной.

Важно отметить, что в «Зеленой» и «Синей» книгах принципиальный акцент сделан на сохранении и рациональном использовании морей и океанов. Однако в данном случае за соблюдением экологических мер кроется целый ряд факторов, имеющих важное значение прежде всего для государств не членов ЕС.

Во-первых, предполагается, что названные стратегические документы будут затрагивать не только все моря вокруг Европы (Северный Ледовитый океан, Балтийское море, Черное море, Средиземное море и Северо-восточную часть Атлантического океана), но и «реализовываться на глобальном уровне»¹⁵. Они предусматривают взаимодействие всех международных организаций и соответствующих национальных органов, имеющих отношение к Мировому океану, в преследовании целей концепции устойчивого развития.

¹⁵Декларация Совместного Министерского совещания Хельсинской Комиссии (Хелком – Комиссия по защите окружающей среды Балтийского моря) и Комиссии ОСПАР (<http://www.kodeks.ru/noframe/free-helkom?d&nd=1200036239&nh=0>).

Предполагается также, в случае необходимости, и создание новых координационных структур. Таким образом, заявляя о возрастающей взаимозависимости морской среды различных стран, речь идет преимущественно о координации национальных политических курсов в отношении Мирового океана.

Во-вторых, планируется ввести существенные ограничения как в области промышленного рыболовства, так и судоходства. Прежде всего, речь идет о признании целого ряда морских пространств особо уязвимыми морскими районами. К ним хотят отнести не только большие пространства Атлантики, но и все Балтийское море, а также часть Баренцева моря вдоль норвежского берега¹⁶. Последнее обстоятельство напрямую касается Российской Федерации, которая не только ведет постоянные споры с Норвегией относительно ежегодных квот вылова рыбы в Баренцевом море, но и предполагает разрабатывать в этом районе крупнейшее Штокмановское месторождение нефти и газа.

Кроме того, в европейских морях планируется ввести целый ряд ограничительных мер, таких как:

запрет использования однокорпусных нефтяных танкеров;

обязательная лоцманская проводка судов в узких проливах и ограниченных для плавания водах, т.е. там, где этого требуют прибрежные государства;

кодекс о флагах мореплавания и обязательную схему аудита для того, чтобы государства, выдающие флаги, выполняли свои обязательства в соответствии с международными конвенциями;

ответственность за экологический ущерб, нанесенный морским акваториям;

более совершенная система проверки эксплуатируемых судов и т.д.

В результате, как при формировании единой морской политики ЕС, так и системы океанического управления в целом, принципиальное значение уделяется внедрению экосистемного подхода. Однако забота об экологии зачастую оказывается не только весьма удобным прикрытием разного рода протекционистских мер, но и способом экономико-политического давления. Сам по себе, экосистемный подход, обеспечивающий сохранение и воспроизводство экосистемных структур, позитивен, более того, его альтернативой является хищническая, чрезмерная эксплуатация морских ресурсов, ведущая к их исчерпанию (это касается и ВБР, и минеральных ресурсов, и разрушения естественной среды путем загрязнений). Однако этот же подход ставит ряд высокоразвитых стран, обладающих более совершенными технологиями, в изначально

¹⁶ Там же.

более выгодное положение по сравнению с большинством прибрежных государств, в т.ч. Россией. Его более подробному рассмотрению еще будет уделено специальное внимание.

1.3. МОРСКИЕ ПОЛИТИКИ ВЕДУЩИХ МОРСКИХ ДЕРЖАВ

1.3.1. Морская политика Австралии

Побережье Австралии, как и во многих других странах, испытывает на себе повышенную антропогенную нагрузку, обусловленную ростом народонаселения, развитием промышленности и портовых зон, существенной активизацией туризма. Все это в комплексе приводит к ухудшению состояния морской среды, сокращению биоразнообразия и т.д. Чтобы изменить эту негативную тенденцию в 1996 г. была запущена Инициатива по побережьям и чистым морям (Coast and Clean Sea Initiative), в 1997 г. проект создания Австралийского атласа побережий, в 1996 г. было дано начало формированию многочисленных морских охраняемых зон (МРА). В декабре 1998 г. был принят документ под название «Океаническая политика Австралии»¹⁷, а национальное Министерство по океанам было избрано ответственным за его реализацию и претворение в жизнь. Краеугольным камнем этого документа является акцент на региональном морском планировании и выделении отдельных региональных морских экосистем.

Управление морской деятельностью в Австралии разделено непосредственно между Австралийским союзом¹⁸, Северной территорией, правительствами штатов, каждый из которых имеет свою конституцию и органы власти, а также региональными властями. В то время как правительства штатов и Северной территории отвечают за законодательное обеспечение и сопровождение прибрежного управления, региональные власти реализуют эту политику на местах. Ответственность за проведение морской политики за пределами прибрежной зоны распределена между Австралийским союзом, Северной территорией и правительствами штатов. По большому счету штаты и Северная территория отвечают за управление водным пространством и ресурсами от линии побережья до границы в 3 морские мили, а Австралийский союз управляет пространством и ресурсами, расположенными в границах от 3-х до 200 морских миль от прибрежной линии.

¹⁷ Australia's Ocean Policy (<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv1.pdf>; <http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv2.pdf>).

¹⁸ Австралийский союз - государство в составе Британского Содружества. В административном отношении делится на 6 штатов и 2 территории. В особые административные единицы выделены Северная территория и территория Федеральной столицы, в которых установлена специальная система управления.

В соответствии с Конституцией Австралии, Австралийский союз имеет право законодательной инициативы по различным вопросам, касающимся морской деятельности, в частности, в области межгосударственной торговли и коммерции, рыболовства за пределами территориальных границ, таможенного оформления, обороны и безопасности, установки маяков, введения карантина, разработки энергетических и минеральных ресурсов за пределами 3 морских миль, разрешения вопросов в отношении коренного населения и жителей островов.

Кроме того, в 1970-1980-е гг. Австралийский союз стал активно заниматься вопросами защиты окружающей среды, а также принятием соответствующего законодательства в этой области. В результате, определенное количество новых институтов и соглашений были учреждены и заключены между самим Австралийским союзом и правительствами штатов и Северной территорией (в т.ч. Конституционное Соглашение прибрежным водам (Offshore Constitutional Settlement – OCS)¹⁹ и Межгосударственное соглашение по окружающей среде (Intergovernmental Agreement on the Environment – IGAE))²⁰. Соглашение OCS было заключено между Австралийским союзом, штатами и Северной территорией в 1979 г. с целью разрешения проблем, накопившихся в области управления прибрежными водами. В рамках этого соглашения Австралийский союз передал право управления всеми ресурсами вод и дна до границы в 3 морские мили – правительствам штатов и Северной территории. В свою очередь, Австралийский союз оставил за собой право регулировать вопросы морской деятельности в районе от 3-х до 200 морских миль от побережья. Соглашение IGAE было подписано в 1992 г. Оно предоставило Австралийскому союзу определенные права в области защиты окружающей среды, в т.ч. право контролировать политику штатов и территорий в области недопущения негативного воздействия на морскую среду, находящуюся под юрисдикцией Австралийского союза. В добавок к этому, было предусмотрено, что Австралийский союз будет ответственен за реализацию различного рода договоров и соглашений в области защиты морской среды.

Все штаты и Северная территория занимаются разработкой собственных политик в морской области, а также имеют различные совещательные и координационные органы по этим вопросам. Общей чертой всех региональных политик, конечно же, является упор

¹⁹The Offshore Constitutional Settlement

(http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/InternationalLaw_TheOffshoreConstitutionalSettlement).

²⁰ Intergovernmental Agreement on the Environment
(<http://www.environment.gov.au/esd/national/igae/index.html>).

на достижение устойчивого с экологической точки зрения развития побережий и прибрежных ресурсов. Ради этой общедекларируемой цели в Австралии реализуется комплексное управление прибрежными зонами. Проведение в жизнь соответствующих программ осуществляется через совместную (Австралийский союз, штаты и территории) министерскую структуру – Совет по управлению природными ресурсами (Natural Resource Management Council – NRMC)²¹. В рамках NRMC существует отдельный морской и прибрежный комитет²², являющийся своеобразным форумом для проведения дискуссий по вопросам морской политики в прибрежной зоне. Сам Совет играет чрезвычайно важную роль в межсекторальном и межведомственном сотрудничестве по морским и прибрежным вопросам. Еще одна структура – Межгосударственная референтная группа по побережьям (Intergovernmental Coastal reference Group), в состав которой входят агентства по прибрежному управлению всех штатов, региональные правительства и главы прибрежных советов штатов, занимается также межведомственной интеграцией политик в области прибрежного управления.

С целью дальнейшей интеграции управления побережьями и прибрежными ресурсами правительство Австралийского союза развивает так называемую «Национальную прибрежную политику» (National Coastal Policy)²³ совместно с правительствами штатов и Северной территории. Среди основных задач этой политики, декларируются следующие:

- улучшение качества воды в прибрежной зоне и других морских областях;
- консервация и сохранение обитателей прибрежных зон и эстуариев;
- защита экономической основы в прибрежных зонах, преимущественно посредством развития и поддержки туризма и рыболовства.

Предполагается, что в дальнейшем эта политика будет интегрирована с региональной программой «Национальный план действий по солености и качеству воды» (National Action Plan on Salinity and Water Quality – NAP)²⁴, а также усилена посредством расширения Фонда природного наследия (Natural Heritage Trust)²⁵ и путем внедрения регионального морского планирования, предусмотренного доктринальным документом – «Океанической политикой Австралии».

²¹ Natural Resource Management Council (http://www.mincos.gov.au/about_nrmmc).

²² Marine and Coastal Committee

(http://www.mincos.gov.au/nrm_standing_committee/nrmmc_advisory_committees).

²³ <http://www.environment.gov.au/coasts/index.html>

²⁴ National Action Plan for Salinity and Water Quality (<http://www.napswq.gov.au/>).

²⁵ Natural Heritage Trust (<http://www.nht.gov.au/>).

Правительство Австралийского союза оказывает непосредственное влияние на формирование планов комплексного управления прибрежной зоной через систему финансовых механизмов – грантов, выдаваемых правительствам штатов и территорий. Среди финансируемых проектов следует особо отметить две программы:

- 1) Инициатива по побережьям и чистым морям (Coasts and Clean Seas Initiative);
- 2) Забота о побережье и Австралийский Атлас побережий (Coastcare and Australian Coastal Atlas)²⁶.

Первый проект, запущенный в 1996 г., был призван бороться с загрязнениями морской среды, негативно влияющими на качество морской воды, что представляет угрозу обитающим там видам флоры и фауны. Программа «Забота о побережье» была нацелена на максимальное привлечение региональных сообществ к процессам управления, защиты и оздоровления прибрежной и морской среды. Надо сказать, что в этом был достигнут значительный успех: были налажена кооперация между региональными и локальными уровнями власти и заинтересованными сторонами. Кроме того, так как эта программа является межведомственной, в ней участвуют практически все уровни власти Австралии. Австралийский Атлас побережий – это программа, предусматривающая создание интерактивной сети, отражающей состояние прибрежной среды, объединенной с Атласом природных ресурсов Австралии. Огромное количество данных и информации (административные границы, распределение видов флоры и фауны, данные батиметрии, данные о состоянии пляжей и т.д.) призвано, прежде всего, дать основу для принятия правильных решений на политическом уровне и в рамках реализации соответствующих программ.

Всего же запущено порядка более 1,5 тыс. различных программ, направленных на: защиту дюн, эстуариев и болотных угодий; мониторинг состояния побережий (пляжей), прибрежной флоры и фауны; развитие и осуществление планов управления и планов действий; внедрение образовательных программ, призванных повысить уровень знания относительно вопросов сохранения морской и прибрежной среды.

Все уровни власти в Австралии обязаны участвовать в разработке *Национальной системы морских защищенных областей* (National Representative System of Marine Protected Area – NRSMPA)²⁷, развитие которой связано с выполнением международных обязательств Австралии, предусмотренных Конвенцией о биоразнообразии (1992 г.) и

²⁶ The Australian Coastal Atlas (www.deh.gov.au/coasts/atlas/index.html).

²⁷ Более подробно см: <http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/nrsmpa/index.html>

Конвенцией по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция, 1979 г.). В результате, в начале 1990-х гг. Правительства Австралийского союза, штатов и Северной территории начали реализацию NRSMPA посредством создания Австралийского и Новозеландского Совета по сохранению и защите окружающей среды (Australia and New Zealand Environmental and Conservation Council – ANZECC)²⁸. При этом морские защищенные зоны (Marine Protected Area – MPA) имеют право формировать как власти штатов и территорий, так и сам Австралийский союз, но, естественно, в рамках вод своей юрисдикции. И хотя Морские защищенные области могут иметь множество названий – морские парки, морские национальные парки, прибрежные заповедники, области морского управления, области защиты морских обитателей, водные заповедники, морские природные заповедники, морские заповедники и т.д. – их общая цель заключается в защите морской среды и среды эстуариев, в особенности их биоразнообразия. На сегодняшний момент уже порядка 2 тыс. морских защищенных зон создано в Австралии²⁹, в т.ч. Морской заповедник Островов Херд и Макдональд (Heard Islands and McDonald Islands - HIMI), находящийся за пределами ИЭЗ Австралии, общей площадью 65 тыс. кв. км³⁰.

В доктринальном документе – «Океанической политике Австралии» – предусмотрено внедрение так называемых *региональных морских планов* (Regional marine Plans – RMPs)³¹, призванных как можно сильнее интегрировать, связать между собой процессы планирования и управления между Австралийским союзом, штатами и территориями. Каждый региональный морской план должен: идентифицировать существующие в регионе морские ресурсы и связанные с этим перспективы развития морской деятельности; определить существующие и потенциальные угрозы экологическому состоянию региональной экосистемы, а также выработать возможные ответы на эти угрозы; выявить наиболее существенные и значимые характеристики экосистемы региона; выделить те области, которые необходимо объявить особо охраняемыми или защищенными; составить перечень интересов местного/аборигенного населения, а также региональных сообществ; выявить экономические и промышленные

²⁸ Australian and New Zealand Environment Conservation Council (<http://www.environment.gov.au/about/councils/anzecc/index.html>).

²⁹ Coasts and Oceans: Marine Protected Areas (www.deh.gov.au/coasts/mpa/index.html).

³⁰ В марте 2005 года был опубликован План управления в отношении Морского заповедника Островов Херд и Макдональд (www.heardisland.aq/protection/management_plan/public_comment.html).

³¹ Более подробно о Marine Bioregional Planning см: <http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/index.html>

приоритеты развития региона; составить особый план действий по урегулированию конфликтов между различными морепользователями в регионе³².

Разработка региональных планов целиком и полностью опирается на экосистемный подход. Прежде всего, это касается выделения так называемых больших морских экосистем (БМЭ). Всего было выделено 13 БМЭ, из них образовано 5 более крупных регионов: северо-западный, северный, восточный, юго-восточный, юго-западный³³.

Юго-восточный регион стал первым, где было применено подобного рода планирование. В мае 2004 г. в соответствии с «Океанической политикой Австралии» был запущен Юго-восточный региональный морской план³⁴. План был распространен на морской регион, включающий в себя воды штата Виктория, штата Тасмании, о. Макквари, южной части штата Новый Южный Уэльс и восточной части штата Южная Австралия. Таким образом, в его территориальные границы были включены 3 Большие морские экосистемы (БМЭ) – юго-восточная, субантарктическая и маккварская.

В отношении Юго-Восточного региона был составлен полный перечень биологических и физических характеристик; список видов использования пространств и ресурсов региона; список воздействий на экосистему региона; перечень культурных ценностей региона и его значения для страны; составлен перечень интересов аборигенного/коренного населения в отношении региона; проведен анализ законодательной базы.

Очевидно, что подробные биологические и физические характеристики региона дают возможность яснее представить себе структуру и то, как функционирует его экосистема. Данные об использовании пространств и ресурсов дают представление о существующих и возможных направлениях морского хозяйствования в регионе. Выделяются различные виды использования пространств и ресурсов: связанные с развитием экономики, с устоявшимся образом жизни местного населения, с развитием туристической отрасли и т.д.

Список возможных и существующих воздействий на экосистему региона дает представление об антропогенной нагрузке и ее видах. При этом выделяется несколько категорий, в которых могут происходить изменения, связанные с антропогенной нагрузкой: химические изменения (изменение солености воды, ее питательных свойств и способности поглощать углекислый газ); температурные

³² Боле подробно см.: Australia's Ocean Policy. – Vol. 1. – P. 13.

³³ <http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/index.html>.

³⁴ Kemp D. (Federal Minister for the Environment) “Marine Plan leads worlds in sustainable oceans management”. 21 May 2004. (www.deh.gov.au/minister/env/2004/mr21may04.html).

изменения; изменения структурных компонентов экосистемы, ее биологических и физических характеристик (например, в ходе строительства дамб, плотин, насыпных островов); радиационные изменения; увеличение электромагнитной радиации; увеличение шума; нарушение биологических взаимосвязей, пищевых цепочек; появление новых паразитирующих организмов (вместе с балластными водами); изменение светопропускаемости водной массы и т.д. Практически все области человеческой деятельности, так или иначе связанные с морем, оказывают влияние на состояние экосистемы.

Особенностями этого регионального плана стало то, что он не потребовал никакого законодательного подкрепления. Наоборот, он стал своеобразной программой действий для союзного Правительства и правительств штатов и территорий, ответственных за его реализацию. В плане была отведена важная роль развитию морской индустрии в регионе, были обозначены задачи поиска приемлемых механизмов ее поддержки. Кроме того, было акцентировано внимание на необходимости привлечения коренного населения к процессам управления ресурсным потенциалом региона. В дополнение к плану в 2005 г. была принята программа формирования морских защищенных зон (морских заповедников) в юго-восточном регионе³⁵.

Региональный план Юго-восточного региона стал пилотным проектом. За ним в конце 2005 г. был принят второй региональный план в отношении Северной части³⁶, который охватывает Торресов пролив (разделяет Австралию и Новую Гвинею), включает воды залива Карпентария и восточной части Арафурского моря. По площади этот План охватывает морские пространства в 700 тыс. кв. км. Его особенностью является то, что он распространен на ту область, где местное и коренное население активно занимается рыболовством и другой деятельностью. Планы в отношении Юго-запада³⁷, Востока³⁸ и Северо-запада³⁹ находятся в стадии разработки и сбора необходимой информации. Предполагается, что к октябрю 2009 г. сбор первоначальной информации по Северо-западному плану будет закончен, и он будет официально запущен.

³⁵ South-east marine region of Australia
(<http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/southeast/index.html>).

³⁶ Marine Bioregional Planning for Commonwealth waters. Northern Oceans См.:
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/north/pubs/north-brochure.pdf>;
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/north/pubs/bioregional-profile.pdf>.

³⁷ Marine Bioregional Planning for Commonwealth waters. South-west Oceans
(<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/south-west/pubs/sw-brochure.pdf>).

³⁸ <http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/east/index.html>

³⁹ North-west Marine Bioregional Plan Bioregional Profile См.:
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/north-west/pubs/bioregional-profile.pdf>;
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/north-west/index.html>.

1.3.2.Океаническая политика Канады

Канада в 1996 г. приняла «Закон об океанах» (Oceans Act), тем самым заложив основы для осуществления интегрированного прибрежного и океанического управления. В рамках этого законодательного акта реализуются как все новые, так и запущенные достаточно давно федеральные проекты национального и регионального уровней. Речь идет, прежде всего, о Программе действий в отношении Атлантического побережья (The Atlantic Coastal Action Plan – ACAP), Инициативе по интегрированному управлению Восточно-шотландским шельфом (Eastern Scotian Shelf Integrated Management Initiative – ESSIM), Канадской океанической Стратегии «Наши океаны, наше будущее».

В рамках «Закона об океанах»⁴⁰ Министерство рыболовства и океанов (Department of Fisheries and Oceans) получило привилегированные полномочия в области управления морскими пространствами и ресурсами в зоне национальной юрисдикции Канады. Это министерство было также наделено функциями по разработке и реализации национальной стратегии⁴¹ в области управления прибрежными и морскими экосистемами, а также планов комплексного управления прибрежными зонами. Министерство рыболовства и океанов, Министерство окружающей среды и Парковое агентство Канады получили право формировать морские защищенные зоны (заповедники)⁴². Парламент и региональные законодательные комитеты (например, Постоянный комитет по рыболовству и океанам) получили право периодического пересмотра «Закона об океанах» и анализа мер по его реализации.

«Законом об океанах» определены следующие приоритетные задачи Канады в океанической сфере:

использование океанических пространств и ресурсов в интересах экономического развития общества и роста благосостояния населения страны, особенно, ее приморских сообществ;

⁴⁰ Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>).

⁴¹ В соответствии с Океаническим актом Министерство рыболовства и океанов было призвано возглавить процесс разработки стратегии национального океанического регулирования на основе принципов устойчивого развития, комплексного управления и предосторожного подхода. В 2002 г. эта работа воплотилась в принятие Океанической стратегии. Для ее исполнения в мае 2005 года был принят Океанический план действий.

⁴² Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>). Ст. 35;

Canada Wildlife Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/W-9/>) ст. 9;

Canada National Parks Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/N-14.01/index.html>) ст. 14.

содействие устойчивому развитию океанической сферы деятельности с помощью изучения как естественных процессов, ресурсов и экосистем океанических пространств, так и потребностей и интересов Канады и ее населения в океанической сфере⁴³;

интегральное управление прибрежной зоной и сферой океанической деятельности;

широкое применение подхода на основе принципа предосторожности к сохранению, управлению и использованию морских ресурсов для того, чтобы защитить эти ресурсы и сохранить морскую окружающую среду.

согласованное развитие системы управления прибрежной зоной и всей сферой океанической деятельности;

экосистемный подход как основа поддержания биоразнообразия и продуктивности океанической среды;

сохранение лидирующих международных позиций в области развития океанического управления⁴⁴.

После принятия Закона об океанах, пять лет были посвящены поиску и отработке оптимальных подходов, а также накоплению опыта федерального планирования и практического руководства использованием океанического потенциала.

Принятие Закона об океанах и ратификация в 2003 г. Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. заложили основу градации морских пространств, находящихся в зоне национальной юрисдикции (территориальное море, прилегающая зона, ИЭЗ, континентальный шельф)⁴⁵. Введение 24-мильной прилегающей зоны было инициировано с целью усиления контроля в области таможни, миграции, санитарного контроля. Канада, например, имеет право не пускать в свои территориальные воды суда, которые подозреваются в перевозке мигрантов⁴⁶. Внешняя граница континентального шельфа (ВГКШ) пока не определена, Канада лишь собирается в ближайшем будущем подать совместную с Данией заявку в Комиссию ООН. Кроме того, еще в 1970-е гг. Канада объявила большую часть своих заливов – историческими водами, что не встретило никакого официального протеста со стороны других морских держав. Несмотря на

⁴³ Такие исследования проводятся на уровне правительства, местных сообществ, групп коренного населения и неправительственных организаций, поскольку эти группы обладают знаниями, необходимыми для подготовки экспертных заключений и обеспечивают уверенность в том, что поддержка, оказываемая конкретным территориям, связанным с океаном, в балансировании нужд экономической, культурной и окружающей среды, является лучшей из возможных.

⁴⁴ В контексте сохранения лидирующих позиций Канада оценивает свои возможности в деле активного участия в работе открытого процесса неформальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права; в области обеспечения знаний, управленческого опыта и технологической экспертизы для мирового сообщества; а также в содействии развивающимся странам в создании потенциала для управления морскими ресурсами.

⁴⁵ Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>). Ст. 4, 10, 13, 17.

⁴⁶ Перевозка незаконных эмигрантов из Китая в США через территорию Канады долгое время была «головной болью» для канадского правительства. Более подробно см.: Smuggling Chinese immigrants into Canada called big business (<http://edition.cnn.com/2000/WORLD/americas/01/13/canada.smuggling/>).

экстерриториальный статус морских пространств, т.е. их подчинение национальному, а не местному (региональному) законодательству⁴⁷, некоторые канадские провинции активно выдвигают свои исключительные права на морские территории. Британская Колумбия предъявляет права на воды и морское дно участка между материком и островом Ванкувер. Нью Брансвик и Новая Шотландия выдвигают претензии на территорию залива Фанди. Кроме того, Новая Шотландия считает, что о. Сейбл является также частью провинции.

С целью активизации морской политики страны канадское Правительство приняло долгосрочную *Океаническую стратегию* летом 2002 г.⁴⁸. Этот документ установил политические рамки в области управления морскими пространствами и, пожалуй, является вторым по значимости документом после Закона об океанах. В Стратегии прописана важность внедрения единого океанического управления, меж- и внутригосударственного сотрудничества в этой области.

Стоит отметить, что это не первый документ подобного рода. Еще на заре 1980-х гг. Федеральным Правительством была запущена программа «Качество морской окружающей среды» (Marine Environmental Quality – MEQ). В принятом в ее рамках программном документе «Океаническая политика для Канады» 1987 г. признано, что большое количество государственных структур, проводящих политику в отношении Мирового океана, должны уделять внимание состоянию морской окружающей среды. С этой целью был создан Межминистерский комитет по океанам (Interdepartmental Committee on Oceans - ICO) для координации морских программ и политик на федеральном уровне. Было официально объявлено, что подобного рода координация на федеральном уровне является крайне необходимой, а выработка единой системы контроля за состоянием морской среды – обязательной. В 1992 г. 17 федеральных министерств подготовили документ под названием «Структура управления качеством морской окружающей среды в рамках Федерального Правительства». Межминистерский комитет по океанам (ICO) подготовил Федеральный план действий в рамках проекта MEQ, в котором были определены обязанности федеральных структур в области защиты морской среды, а также введена всеобщая координация между отдельными министерскими программами. Таким образом, в рамках MEQ была разработана структура и план действий

⁴⁷ Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>). Ст. 7, 8, 15, 19.

⁴⁸ Стоит отметить, что принятие Океанической стратегии Канады было сопряжено с утверждением и второго документа под названием «Политика и Операционные рамки комплексного управления эстуариями, прибрежной и морской окружающей средой» (Policy and Operational Framework for Integrated Management of Estuarine, Coastal and Marine Environments in Canada). Более подробно см.: http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/ti-rs/cosframework-cadresoc/index_e.asp.

по защите морской среды, куда были вовлечены не только федеральные министерства, но и региональные власти, представители бизнеса и промышленности, научное сообщество, представители коренного населения и широкая общественность. По большому счету с помощью Федерального плана действий и определения областей ответственности органов исполнительной власти в Канаде была сформирована стратегия управления качеством морской среды. Однако опыт реализации проекта MEQ не был учтен в рамках новой «Океанической стратегии» по большей части в силу того обстоятельства, что Министерство рыболовства и океанов в соответствии с «Законом об океанах» стало главной структурой в области управления морской деятельностью Канады, в т.ч. ответственной за разработку нового стратегического документа⁴⁹.

Главной целью «Океанической стратегии» объявлено «гарантировать здоровое состояние, сохранение и процветание океанов для пользы существующих и будущих поколений канадцев»⁵⁰. Этого предполагается достичь с помощью: устойчивого развития океанической деятельности, предусматривающего согласованность ее экономического, экологического и социального направлений; обеспечения лидирующих позиций страны в системе международных отношений в области изучения, использования и сохранения океанических пространств и ресурсов⁵¹.

Эти же принципы (устойчивое развитие, комплексное управление и предосторожный подход) продекларированы практически напрямую в «Законе об океанах», который в свою очередь многое почерпнул из Декларации Рио (1992 г.).

Стратегия формулирует подходы страны к осуществлению национальной океанической политики (НОП) на основе фундаментальных концепций и принципов. Важнейшими среди них являются:

- 1) Экосистемный подход к использованию и охране пространств и ресурсов наземных пресноводных эстуариев, прибрежных зон и океанических акваторий.
- 2) Коллективная ответственность за достижение общих целей НОП.
- 3) Использование международных знаний и опыта, способствующих повышению эффективности использования потенциала Мирового океана.
- 4) Создание механизмов соуправления океанической деятельностью, содействующих использованию океанического потенциала в интересах социального и

⁴⁹ Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>). Ст. 25.

⁵⁰ Canada's Oceans Strategy: Our Oceans, Our Future (http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/ri-rs/cos-soc/pdf/cos-soc_e.pdf). – P. 10.

⁵¹ Там же. – P. 12-18.

экономического развития общества, сохранения среды, ресурсов и экосистем океана для будущих поколений.

5) Внедрение соуправления океанической деятельностью, реализуемого на основе соучастия федеральных органов власти, властей провинций и муниципальных органов, коренного населения, неправительственных организаций, бизнеса, научного сообщества и других социальных групп и заинтересованных сторон общества в разработке и принятии решений в области осуществления национальной океанической стратегии.

В «Океанической стратегии» прописаны уровни взаимодействия между госструктурами, ответственными за проведение океанического управления⁵². Признано, что практически каждое министерство и агентство (всего их 20) так или иначе вовлечено в осуществление океанического управления⁵³. Несмотря на то, что некоторые из министерств имеют давнее и непосредственное отношение к морской деятельности (например, Министерство транспорта и окружающей среды), главную роль в реализации морской политики играет Министерство рыболовства и океанов. При этом вопросы защиты морской среды касаются большей части министерств, в ведении которых находится контроль за деятельностью, оказывающей непосредственное влияние на экологию. Остальные органы исполнительной власти играют ключевую роль в тех секторах ответственности, за которые они отвечают (например, Министерство обороны). Примечательно, что Служба береговой охраны подчиняется напрямую Министерству рыболовства и океанов, хотя и играет важную роль в координации деятельности своего Министерства с Министерством транспорта и окружающей среды.

Стратегия также обозначает степень и меру ответственности и полномочий региональных органов исполнительной власти в отношении береговой линии и некоторых участков морского дна; муниципальных структур в отношении некоторых видов морской деятельности, оказывающих влияние на морскую среду; и местного (коренного) населения. В Стратегии прописана необходимость координации действий между региональными и муниципальными властями в форме создания специализированных комитетов и коллегий⁵⁴.

⁵² Там же. – Р. 18.

⁵³ Там же. – Р. 6.

⁵⁴ Там же. – Р. 19.

Вдобавок, канадская Стратегия предусматривает привлечение общественных кругов к участию в комплексном управлении морской деятельностью посредством создания неких «совещательных структур». Предлагается также активно подключать к процессу соуправления негосударственные организации и другие заинтересованные стороны, которые должны «участвовать в разработке, реализации и мониторинге эффективности планов прибрежного и океанического управления».

«Океаническая стратегия» – документ национального масштаба. Сфера его применения – морские и прибрежные пространства в зоне национальной юрисдикции Канады. В Стратегии идентифицированы 2 типа зон, требующих управления: большие морские экосистемы (большие океанические зоны управления – Large Ocean Management Areas - LOMA⁵⁵) и прибрежные зоны. К таким Большим областям (LOMA), требующим управления, отнесены:

- 1) на атлантическом направлении – залив Пласентия/Большая Ньюфаундлендская банка (отмель у о. Ньюфаундленд); Шотландский шельф⁵⁶; залив Св. Лоуренса;
- 2) на арктическом региональном направлении – море Бофорта⁵⁷;
- 3) на тихоокеанском направлении – северо-тихоокеанское побережье.

Реализация «Океанической стратегии» возложена на специально созданный в марте 2003 г. Федеральный межведомственный комитет по океанам. Именно в его рамках в 2005 г. был разработан «План океанических действий» – документ по практическому осуществлению всех связанных с океаном государственных инициатив. В его структуре было выделено несколько больших разделов: обеспечение международного лидерства, суверенитета и безопасности; комплексное океаническое управление с целью устойчивого развития; состояние морской среды; океаническая наука и технологии⁵⁸.

Предполагалось реализовать этот План действий в течение двух лет с даты утверждения (27 мая 2005 г.). Однако до сих пор второй этап реализации этого плана Министерством рыболовства и океанов не принят, что позволяет говорить о неполной реализации задач, поставленных перед Правительством Канады на первом этапе Плана действий.

⁵⁵ Large Ocean Management Areas (<http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/marineareas-zonesmarines/lomazego/index-eng.htm>).

⁵⁶ Более подробно см: ESSIM Initiative (<http://www.mar.dfo-mpo.gc.ca/oceans/e/essim/essim-intro-e.html>).

⁵⁷ Более подробно см.: Beaufort Sea Large Ocean Management Area (<http://www.beaufortseapartnership.ca/bslom.html>).

⁵⁸ Oceans Action Plan (http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/oap-pao/index_e.asp?template=print).

Закон об океанах наделил Министерство рыболовства и океанов полномочиями по руководству и проведению интегрированных планов управления (Integrated Management Plan – IMP)⁵⁹. Однако на сегодняшний день ни одного такого плана принято не было, хотя и предполагается их разработка в отношении трех океанов, омывающих берега Канады. Существуют лишь инициативы по реализации таких планов в отношении пролива Св. Лоуренса и Тихого океана, а также программа в отношении моря Бофорта, которая появилась еще в 1984 г., т.е. задолго до принятия Закона об океанах.

При этом федеральным Правительством с 1999 г. уже реализуется программа комплексного управления шельфом восточной Шотландии⁶⁰ (*ESSIM - Комплексное управление восточно-шотландским шельфом*), т.е. морской зоны Атлантического океана, граничащей с канадской провинцией Новая Шотландия. Эта программа существенно отличается от всех других тем, что охватывает наибольшее пространство и в нее вовлечено огромное число участников. Появление этой программы связано с тем, что большая часть шотландского шельфа поделена лицензиями на разработку и эксплуатацию преимущественно газовых месторождений. В то же самое время здесь существуют и традиционные виды использования Мирового океана, прежде всего промышленное рыболовство, интересы развития которого находятся в прямом противоречии с интересами нефтегазодобывающих компаний. В добавок к этому здесь расположен о. Сейбл, являющийся заповедником. А сама морская зона восточно-шотландского шельфа в 1997 г. была также объявлена заповедной⁶¹.

Отличительной чертой программы ESSIM является ее территориальное распространение. Как уже говорилось выше, Океаническая стратегия предусматривает введение комплексного управления в отношении двух областей: больших морских областей управления (LOMA) и прибрежных зон. Однако, охватывая приблизительно 325 тыс. км²., программа ESSIM включает в себя лишь половину Шотландского шельфа. Таким образом, налицо отход от ориентации на экосистемный подход, и доминирование

⁵⁹ Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>). Ст. 32.

⁶⁰ Подробнее о начале реализации ESSIM Program см.: <http://www.mar.dfo-mpo.gc.ca/oceans/e/essim/essim-background-e.html>

⁶¹ Более подробно см.: Sable Gully Conservation Strategy (www.ns.ec.gc.ca/reports/pdf/sable.pdf). В 2002 году Министерство рыболовства Канады подготовило новый документ, касающийся этого района «The Gully Marine Protected Area», а в мае 2004 года была здесь образована Морская защищенная зона - МРЗ (www.mar.dfo-mpo.gc.ca/oceans/e/essim/gully/gully-regs-e.html).

по большей части административного и юрисдикционного подходов⁶². В результате, выделение такого района привело к тому, что в него оказались включены административно обозначенные рыболовные зоны, т.е. налицо преобладание интересов рыбопромышленной отрасли.

Программа ESSIM с законодательной точки зрения целиком и полностью опирается на Закон об океанах. Кроме того, она осуществляется с учетом других законодательных инициатив, таких как: Закон о судоходстве (2001 г.); Закон о рыболовстве (1985 г.); Закон о защите судоходных вод (1985 г.); Закон о защите окружающей среды (1999 г.); Закон о выполнении Договора между Канадой и Новой Шотландией о шельфовых ресурсах нефти (2003 г.)⁶³.

В дополнение к этому, учитываются притязания провинции Новая Шотландия в отношении о. Сейбл, который она считает своей территорией.

Четыре уровня власти – федеральная, региональная, муниципальная, представители местного населения – участвуют в осуществлении программы ESSIM.

В качестве руководящих органов действуют три структуры – Федерально-региональная рабочая группа, Группа по планированию и океаническому управлению, Секретариат ESSIM – все из которых объединены в рамках ESSIM Форума.

Не все инициативы по интегрированному управлению океаническим и прибрежным пространством в Канаде связаны с принятием Закона об океанах, утверждением Океанической стратегии, и осуществляются посредством руководства через Министерство рыболовства и океанов. Другие федеральные министерства и региональные агентства также инициировали и запускали отдельные программы. Эти инициативы, как правило, были обязаны своим рождением региональным организациям и структурам, заинтересованным в разделении ответственности в области управления прибрежной зоной между федеральным центром и регионами.

Одним из примеров подобного рода инициатив является *Программа действий в отношении Атлантического побережья (ACAP)*, которая была запущена отделом

⁶² Более подробно см.: First ESSIM Workshop. Proceedings of a Workshop on the Ecosystem Considerations for the Eastern Scotian Shelf Integrated Management Area (www.mar.dfo-mpo.gc.ca/science/rap/internet/pro2000-14.pdf). А также: Large Marine Ecosystems of the World, Scotian Shelf (www.edc.uri.edu/lme/Text/scotian-shelf.htm).

⁶³ Canada-Nova Scotia offshore petroleum resources accord implementation Act (<http://www.cnsopb.ns.ca/pdfs/DelimitationRegistration.pdf>).

Атлантического региона Федерального агентства по окружающей среде в 1991 г.⁶⁴. АСАР была разработана с той целью, чтобы четыре провинции Канады, выходящие на атлантическое побережье (Новая Шотландия, Нью Брансвик, Ньюфаундленд и Лабрадор, о. Принца Эдуарда), внедрили у себя экосистемный подход, определили собственные приоритеты в области защиты морской среды, наладили региональное сотрудничество в этом районе, предприняли адекватные шаги по устранению проблем и рисков в смежных между собой водах и прибрежных зонах. По большей части появление этой программы связано с увеличивающимся интересом со стороны общественного мнения и жителей этих провинций состоянием морской среды и прибрежной зоны Атлантического региона.

На первом этапе реализации программы АСАР (1991-1996 гг.)⁶⁵ среди четырех атлантических провинций Канады были выделены 16 более мелких регионов, отличающихся с экосистемной точки зрения (по 5 районов в Новой Шотландии и Нью Брансвике, по 2 – в Ньюфандленде, Лабрадоре, и на о. Принца Эдуарда) и совершенно разных по своим масштабам⁶⁶.

Была сформулирована долгосрочная стратегия развития этих локальных экосистем под общим названием «Всесторонний план управления окружающей средой» (Comprehensive Environmental Management Plan – СЕМР).

На втором этапе (1998-2003 гг.)⁶⁷ был сделан акцент на выработке индивидуальных стратегий действий в отношении каждого экосистемного региона, развитии более тесного сотрудничества между ними и другими программами/провинциями.

На третьем этапе (2003-2008 гг.)⁶⁸ основными задачами являлись: привлечение большего количества заинтересованных сторон; выделение приоритетных проблем и их решение (в т.ч. проблема сточных вод).

Всего в рамках программы АСАР было реализовано 800 различных проектов, направленных на предотвращение загрязнения морской среды, восстановление биоразнообразия, формирование новых парков и заповедников, обучение и проведение научных исследований и т.д.⁶⁹.

Подводя итоги, необходимо отметить, что с точки зрения проблемно-ориентированного подхода Программа АСАР оказалась наиболее действенной. В ней четко определены области управления, уровень ответственности между региональными органами власти и всеми заинтересованными сторонами. Такой подход оказался наиболее

⁶⁴ АСАР Program (<http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/default.asp?lang=En&n=085FF7FC-1>).

⁶⁵ <http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/default.asp?lang=En&n=CAB9DD2D-1>

⁶⁶ <http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/default.asp?lang=En&n=9F0F7240-1>

⁶⁷ <http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/default.asp?lang=En&n=9A65DECE-1>

⁶⁸ <http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/default.asp?lang=En&n=386354EA-1>

⁶⁹ О воздействии программы на экономическое развитие регионов см: (http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/D2574285-342D-4DB5-A4B2-58E53C13B719/ei_roi_e.pdf). Об экологических результатах программы см: (http://atlantic-web1.ns.ec.gc.ca/community/acap/3104E872-8A62-41C2-8B5E-68B522169086/acap_annual_0607_e.pdf).

жизнеспособным, однако не следует забывать, что эта программа все-таки носит сугубо локальный характер.

Программа ESSIM также является локальной, за исключением того факта, что она более масштабная и охватывает большую территорию. Здесь акцент сделан на управление всей областью в целом и поэтому отсутствует проблемно-ориентированный подход. Принятие за основу экосистемного подхода с преобладанием защиты интересов именно в морской, а не прибрежной зоне – ее слабое место.

Океаническая стратегия Канады – документ национального масштаба, рассматривающий в качестве зоны управления как прибрежные районы, так и большие морские экосистемы в целом. При этом сама стратегия опять же носит в большей степени пространственный, нежели проблемно-ориентированный характер. Соответственно перспективы как Океанической стратегии, так и программы в отношении восточно-шотландского шельфа во многом зависят от того, насколько эти инициативы будут решать конкретные проблемы, преимущественно на местах. Кроме того, основная проблема Океанической стратегии заключается в том, что она призвана играть роль главного национального документа в области океанической политики, в котором много сказано обо всем, но без какой-либо конкретики.

1.3.3. Современные концепции океанической деятельности и подходы к освоению Мирового океана в США

США полагают, что в предстоящие десятилетия безопасность страны, ее экономика и способность обеспечивать растущие потребности в продовольствии и других ресурсах, а также главенствующее положение на мировой арене будут в значительной мере определяться тем, насколько полно страна будет использовать возможности, представляемые Мировым океаном. Именно такие ориентиры составили основу и предопределили эффективность национальной океанической политики (НОП) США. Для достижения этих целей в США ещё в 1966 г. была образована *президентская комиссия* по океанографии и освоению ресурсов Мирового океана (Комиссия Страттона), рекомендации которой в отношении программы комплексного освоения океана и его ресурсов, а также структуризации, планирования, руководства, координации и финансирования работ в Мировом океане заложили основу реализации положений закона «О морских ресурсах и техническом развитии»⁷⁰.

⁷⁰ The Marine Resources and Engineering Development Act of 1966 (PL 89-454), (<http://www.opencrs.com/document/IB10132>).

Определяющую роль в кардинальном пересмотре НОП США, ее адаптации к новым международным условиям сыграли четыре обстоятельства.

Во-первых, экологизация международных отношений, начавшаяся со времени проведения конференции по окружающей человека среде (Стокгольм, 1972 г.), которая отразила объективную необходимость учета жизнеобразующей и жизнеподдерживающей функций окружающей среды и стала для индустриальных государств, включая США, эффективным инструментом решения и политических и экономических проблем международных отношений.

Во-вторых, разработка и вступление в силу Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.), которая заложила политико-правовые основы современной морской деятельности государств в Мировом океане и привела к расширению сферы контроля государств над прилегающими пространственным и ресурсным потенциалами Мирового океана.

В-третьих, конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и принятие ею «Повестки дня XXI». Отдельная глава этой повестки, целиком посвященная освоению и использованию Мирового океана и прибрежных зон, стала концептуальной основой перевода морской деятельности на рельсы устойчивого развития, а также учета эколого-экономической взаимозависимости работ в море и на побережье.

В-четвертых, в 1995 г. была создана Независимая всемирная комиссия по океанам, которая представила Генеральной Ассамблее (ГА) ООН и мировому сообществу свои рекомендации, основанные на анализе фундаментальных ресурсно-экономических, экологических и политических изменений в системе международных отношений в океанической сфере. В докладе наряду с обсуждением перспектив обеспечения безопасности и мирного использования океанических пространств и ресурсов были поставлены проблемы справедливости международных отношений в использовании океанического потенциала, находящегося в общем пользовании всех государств; всестороннего учета стоимости ресурсного и экологического потенциала Мирового океана, включая его наиболее ценную прибрежную область; роли общественного участия в разработке и принятии решений, связанных с морской деятельностью, и перехода мирового сообщества к эффективному соуправлению государств на основе международного права и в рамках стратегии устойчивого развития.

Доклад Независимой всемирной комиссии по океанам, представленный ГА ООН в 1998 г., провозглашенном ООН годом океанов, стал свидетельством не только роста масштабов вовлечения индустриальных и развивающихся стран в активную океаническую деятельность, но и увеличения международной конкуренции в этой сфере, а также возникновения в США сомнений в отношении бесспорности их лидерства в руководстве деятельностью в Мировом океане и сохранения контроля над развитием тенденций в этой сфере.

Наряду с глубокими изменениями международных условий, важным доводом и стимулом для перестройки американской НОП стало осознание изъянов внутригосударственной системы руководства океанической деятельностью. К числу важнейших среди таковых специалисты относят секторально-отраслевой подход,

положенный в основу НОП и закреплённый в комплексе одноцелевых законов, регламентирующих морскую деятельность страны; несогласованность этих законов, а также противоречивость систем и положений регулирования морских работ на федеральном, штатном, региональном и локальном уровнях.

У истоков начатого на рубеже 1980-1990-х гг. процесса пересмотра океанической политики США стоят исследования Национального научного совета и его Морского отдела, а также Центра изучения морской политики Делаверского университета, которые организовали в 1989-1993 гг. оценку потенциала и перспектив освоения морских и прибрежных районов США и провели в 1993 г. общегосударственный форум, на котором представители промышленности, общественных групп, научного сообщества и специалистов в области морской политики изложили свои взгляды на государственную стратегию руководства национальными прибрежными и океаническими ресурсами и пространством. Участники встречи подчеркнули, что Соединённым Штатам необходима национальная стратегия, которая устанавливает предсказуемый правовой и регуляторный режим для использования океанов, определяет цели такого использования и создаёт механизмы соуправления для распределения океанических ресурсов и пространств, структурирует и направляет процесс согласования интересов между всеми сторонами-участниками освоения океана и его ресурсов. По мнению участников Форума, национальная океаническая стратегия должна быть разработана на базе партнёрства между федеральными, штатными и локальными агентствами, включающего установление принципов управления (governance) и их реализацию в рамках процесса административного руководства (management), а также учитывать региональную специфику и проблемы различных штатов.

По итогам Форума морской отдел Национального научного совета образовал комитет по управлению морскими районами, состоящий из 15 специалистов в области океанического управления, морской экономики, права, экологии и политических наук. В комитет вошли также представители от сообществ пользователей и разработчиков океанических пространств и ресурсов.

Важной акцией на пути пересмотра НОП США стала национальная конференция по Мировому океану, состоявшаяся в г. Монтерее в 1998 г. В числе более 500 участников встречи были представители правительства, промышленности, бизнеса, военных ведомств, общественных организаций, регионов, научных и природоохранных центров. Выступая на этой конференции, Президент Б. Клинтон заявил, что рассматривает

Мировой океан как систему жизнеподдержания планеты, и подчеркнул особую важность начатого диалога о перспективах и приоритетах американской океанической «Повестки дня - XXI», которую он считает крупным шагом вперед в осуществлении экологической концепции и которая должна стоять выше партийных, философских и иных различий и обеспечивать сбалансированность интересов всех участников освоения Мирового океана и страны в целом. На встрече был достигнут консенсус о жизненной важности океанов для будущего США, их экономики, безопасности и благополучия. На конференции Президент Б. Клинтон сообщил о своем поручении Правительству представить рекомендации по скоординированной, долгосрочной и увязанной с задачами устойчивого развития государства морской политике США в XXI столетии.

В соответствии с поручением Президента его кабинет подготовил доклад «Поворот к морю: океаническое будущее США», который был представлен ему в сентябре 1999 г. В этом докладе были определены перспективы развития практической деятельности США в Мировом океане по основным направлениям: исследование и обеспечение экономически эффективного использования его потенциала; поддержание глобальной безопасности; защита морской среды и ресурсов. Администрация США считает, что им необходима национальная стратегия, которая определяет цели, устанавливает правовой и регуляционный режим использования океанов, структурирует и направляет процесс согласования интересов между всеми национальными сторонами-участниками использования океана и его ресурсов. В этих целях в США принят Закон об океанах. Данный закон вступил в силу 20 января 2001 г. Новый законодательный акт рассматривается как основополагающий документ по формированию политики США в отношении стратегии и тактики использования Мирового океана. По оценкам разработчиков закона, его принятие по своей значимости сопоставимо лишь с учреждением в 1966 г. комиссии Страттона.

Новый Закон об океанах предусматривает создание национальной Комиссии по океанической политике, которой даны полномочия на разработку подходов и концепции в сфере подготовки будущей научной политики США. В состав Комиссии входят 16 человек. Ее члены назначаются Президентом США по принципу сбалансированного представительства кандидатов в зависимости от расстановки сил основных политических партий в Конгрессе США. Законом определены цели и задачи Комиссии, основой которых является выработка рекомендаций для проведения скоординированной национальной политики в области использования морских акваторий, а также сохранение роли США как

мирового лидера в океанском и прибрежном управлении природными ресурсами. Этим актом также предусмотрено, что Комиссия поочередно будет проводить и выездные заседания в шести основных приморских регионах США (Флорида, Нью-Джерси, Массачусетс, Калифорния, Вашингтон, Аляска).

На первой встрече Комиссии в сентябре 2001 г. участники создали 4 рабочих группы (РГ) для рассмотрения стоящих перед ними проблем. РГ по соуправлению исследует роль федеральных, штатных и локальных правительств в системе руководства океанической деятельностью, включая интегрированное управление прибрежными зонами. РГ по распоряжению проводит оценку возможностей, изучает отношение населения к освоению океанического потенциала и стимулы для повышения ответственности в его действиях, готовит рекомендации в отношении устойчивого и ответственного использования прибрежных и океанических областей и их ресурсов, а также глобальной океанической системы, частью которой они являются. РГ по научным исследованиям, образованию и морским операциям исследует существующий уровень познания океана, а также степень адекватности деятельности по этим направлениям для достижения целей, поставленных в законе 2000 г. РГ по инвестициям и осуществлению готовит рекомендации о необходимых федеральных структурах, процессах и инвестициях, необходимых для интеграции и осуществления рекомендаций Комиссии.

В своих рекомендациях по вопросам восстановления рыболовства, защиты побережья, укрепления научного, образовательного и финансового потенциала для развития морских работ, а также соуправления морскими районами и ресурсами Комиссия по океанической политике США исходит из того, что океанические пространства и ресурсы, оказавшиеся под американской юрисдикцией, являются частью «общего блага» граждан США, национальной доверительной собственностью, находящейся под опекой государства. Перед Комиссией поставлена задача разработки предложений о скоординированной и всеобъемлющей национальной океанической политике страны. Кроме того, Комиссия в сотрудничестве со штатами, научно-консультативными группами и общественностью готовит предложения Президенту и Конгрессу по океаническим и прибрежным проблемам с целью развития НОП.

Основополагающим компонентом нового подхода к НОП США является трактовка океанических и прибрежных пространств и их потенциала в качестве общего достояния граждан США. Это, в свою очередь, предопределяет необходимость разработки всеобъемлющей национальной стратегии, которая установит предсказуемый правовой и регуляционный режим освоения океанов и определит рамки и содержание интегрированной НОП. При этом под национальными интересами понимаются не интересы федерального правительства, каких-либо организаций, миссий или специальных групп, а фундаментальные ценности, которые нация в целом отстаивает, используя и защищая океаническую среду. Конкретные интересы в этой области отражены в рамках экономического, социального и экологического направлений деятельности в океанической сфере. Учитывая, что в США принята и реализуется на практике концепция устойчивого развития, основанная на согласовании этих трех направлений национального развития,

практически все рекомендации в области новой НОП предусматривают постановку океанической деятельности США в рамки национальной стратегии устойчивого развития. Одним из основополагающих компонентов этой стратегии является сохранение для будущих поколений возможностей удовлетворения их потребностей по всем направлениям социально-экономического развития, включая, разумеется, и использование океанического потенциала.

Для разработчиков НОП многоаспектность стратегии устойчивого развития и учет специфики океанической сферы деятельности – множественность видов деятельности, вовлеченных сторон и их целевых установок – явились основанием для выявления поиска путей решения так называемых пересекающихся проблем или, иначе, проблем на стыках, которые находятся в ведении или затрагивают интересы нескольких взаимозависимых сторон. Существование таких проблем, указывающее на недостатки действующей системы управления океанической деятельностью, стало одной из главных причин пересмотра НОП США. Магистральным направлением решения этого комплекса проблем, перекрывающихся во времени, пространстве, в областях компетенции административных структур и иных субъектов, действующих в сфере, определяемой в самом общем смысле как НОП, стало внедрение системы океанического соуправления на всех уровнях разработки и принятия решений по вопросам изучения, использования и сохранения океанического потенциала. Основу системы соуправления составляет курс на использование преимуществ подключения всех сторон – участников океанического процесса и их партнерство в разработке и принятии сбалансированных решений, в максимально возможной мере учитывающих общественные интересы и позиции конкретных сторон, а также их творческий потенциал, понимание истоков конфликтных ситуаций, разносторонний опыт и видение будущего.

На уровне законодательной власти идея океанического соуправления предполагает сотрудничество сторон в разработке концептуальных положений, исходных принципов, целей, стратегии их достижения, планов и условий реализации НОП. Примером такого соучастия стал процесс подключения научной общественности, бизнеса, неправительственных организаций, а также региональных и локальных сообществ прибрежных районов страны к разработке рекомендаций в области НОП, которые легли в основу как закона 2000 г., так и работы Комиссии по океанической политике США.

На уровне исполнительной власти примером уже функционирующей системы соуправления является структурированный механизм согласования позиций прибрежных штатов и федерального правительства в области интегрированного управления прибрежной зоной. На локальном уровне процесс соуправления и развивается в контексте согласования местными администрациями своих решений с позициями общественности, выразителями которых являются неправительственные организации, научная общественность, экологические группы и иные объединения граждан.

Внедрение концепции соуправления в систему оперативного управления в океанической сфере деятельности – одного из фундаментальных изменений в НОП США – предполагается осуществлять по ряду направлений.

Во-первых, по пути отказа от доминирования секторально-отраслевого подхода к руководству океанической деятельностью (с присущей ему конфликтностью и

сопутствующей потерей эффективности морских работ) в пользу курса на развитие интегрированного подхода, предусматривающего разработку общих целей в контексте общенациональных интересов, согласование позиций и координацию морской деятельности как по горизонтали (между ведомствами и отраслями), так и по вертикали (между федеральным, штатным и локальным уровнями принятия решений), содействие интеграционному подходу к решению научных и политических проблем освоения Мирового океана, земной оболочки и атмосферы.

Во-вторых, посредством внедрения экосистемного подхода на всех уровнях управленческого процесса, исходя из того, что такой подход является одной из объединяющих основ НОП, поскольку все участники океанической деятельности, независимо от их ведомственной или отраслевой причастности, заинтересованы в поддержании устойчивости океанической части биосферы и сохранении ее ресурсов.

В-третьих, путем расширения числа участников системы океанического соуправления за счет неправительственных организаций, бизнеса, научного сообщества, укрепления партнерства между всеми сторонами, вовлеченными в выработку океанической политики и принятие решений по ее реализации; совершенствования системы научного и информационного обеспечения процесса соуправления в экономической сфере; внедрения океанической тематики в образовательные программы школ и вузов; целенаправленного содействия росту осведомленности общественности в отношении роли Мирового океана для США, препятствий на пути его освоения и направлений и инструментов их преодоления.

В-четвертых, по пути реформирования структур руководства океанической деятельностью на основе федералистской модели соуправления, уже отчасти воплощенной в системе отношений федерального Правительства и штатов в сфере интегрированного управления прибрежными зонами.

В соответствии с федералистской системой власть принадлежит наиболее низкому уровню, способному обеспечить осуществление конкретных действий и достижение цели. В рамках такой системы верхний уровень организации создает широкую структуру и основополагающие правила, в соответствии с которыми организация функционирует. Этот уровень отвечает за постановку цели, определение ценности, ожиданий и системы измерения результата, обеспечивает механизмы для согласования различий в позициях между децентрализованными властями и создает условия для локальных групп, которые могут включать представителей федерального,

штатов и локальных правительств, а также других заинтересованных сторон. Локальная группа может принимать на себя полномочия и ответственность за выбор собственного курса действий, за принятие собственных решений и управление процессом их реализации. Федералистский подход, по мнению Национального научного совета, приведет к лучшей защите и продвижению национальных интересов в долгосрочном поддержании качества и эффективном использовании морской среды, учитывая в то же время интересы и потенциал региональных и локальных уровней.

Анализируя деятельность Комиссии Страттона, других сформированных Конгрессом США структур и рабочих групп, которым поручалось произвести оценку тех или иных аспектов морской деятельности, можно отметить следующее. Рекомендации деятельности Комиссии по океанической политике окажут воздействие на будущую государственную политику США. Стремление Америки в эпоху роста экономической мощи и глобализации мировой экономики оставаться инициатором международных законодательных актов, отвечающих в первую очередь американским интересам, увязано с работой указанной Комиссии. Безусловно, ее выводы и разработанные ею предложения приведут в последующем к формированию новых американских доктрин и инициатив, направленных на изменение действующих норм международного морского права. Параллельно существует Независимая комиссия по океанам, созданная частными лицами. Она находится в постоянном взаимодействии с государственной комиссией.

В целом, начатый в Соединенных Штатах в 1990-е гг. и близкий к завершению процесс пересмотра национальной политики в области освоения Мирового океана и прибрежных зон свидетельствует о том, что эта проблематика *продолжает оставаться в числе высших национальных приоритетов*, а внедрение системы соуправления на всех уровнях руководства использованием морских пространств и ресурсов – важнейшим инструментом эффективной реализации океанической политики США.

1.3.4. Морская политика Японии

Современная морская политика Японии и ее законодательство в этой области находятся в стадии формирования. Несмотря на проведенное в 2001 г. реформирование органов государственной власти, все еще сохраняется некоторая разобщенность между теми из них, которые имеют отношение к морской деятельности. В целом ответственность по осуществлению морской политики Японии распределяется между следующими министерствами: Министерство земли, инфраструктуры и транспорта (ведает вопросами морского транспорта, судостроения, судоходства и управления прибрежными зонами,

исключая рыбные порты); Министерство сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства (ведает вопросами рыболовства); Министерство экономики, торговли и промышленности (ведает минеральными и энергетическими ресурсами); Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологии (ведает морскими исследованиями и наукой и технологией); Министерство по окружающей среде (ведает вопросами сохранения морской среды).

В соответствии со сложившейся практикой решение какой-либо проблемы, затрагивающей сферы деятельности нескольких министерств, рассматривается каждым из них отдельно. С реорганизацией и изменением структуры органов власти в Японии в 2001 г., было создано Министерство земли, инфраструктуры и транспорта (МЗИТ), включающее Метеорологическое агентство и Береговую охрану. МЗИТ стало ведать такими вопросами, касающимися морей и прибрежных зон, как комплексное и систематическое использование, разработка и сохранение национальной территории, гидрографические наблюдения, океанографические и погодные наблюдения, мореплавание и судостроение, безопасность в море и в портах, содействие использованию морей, мониторинг степени загрязнения морской среды, безопасность судоходства, управление прибрежными зонами, планирование земляных работ, строительства дамб, отвода рек и городских сооружений. Предполагается, что деятельность этого министерства будет способствовать развитию и усилению интеграционного подхода в управлении морскими акваториями и прибрежной зоной.

В Японии имеются следующие общие законы, касающиеся морской деятельности: Закон о территориальном море и Закон о специальных мерах в рыболовной зоне 1977 г. Кроме того, в 1996 г. в связи с ратификацией Конвенции ООН по морскому праву были приняты следующие законы: Закон о территориальном море и прилегающей зоне (частичное дополнение к закону 1977 г.); Закон об исключительной экономической зоне (ИЭЗ) и континентальном шельфе; Закон об осуществлении суверенных прав по рыболовству в ИЭЗ; Закон о сохранении морских живых ресурсов и управлении ими; Закон о предотвращении загрязнения морской среды и морских кадастрах (частично дополненный).

В 1997 г. приняты Дополнения к Закону о реках (дополнение к разделу о целях Закона «Планирование и защита окружающей среды»), в 1999 г. – Дополнения к Закону о прибрежной зоне, в 2000 г. – Дополнения к Закону о портах и бухтах и Руководство по планированию интегрированного управления прибрежной зоной, в 2001 г. – Основной

Закон по рыболовству, в 2002 году – Закон о специальных мерах по восстановлению морей Ариаке и Яцусиро и Закон о сохранении природы.

Таким образом, в последние годы принято несколько новых законов, некоторые действующие законодательные акты пересмотрены в соответствии с обязательствами страны по международным соглашениям в сфере морской деятельности. Законодательство в области рыболовства и рыбной отрасли также было приближено к положениям Конвенции 1982 г. Тем не менее, японские ведомства пока еще не полностью преодолели традиционное ведомственное решение возникающих проблем и продолжают рассматривать вопросы управления прибрежной зоной и районами прилегающих морей индивидуально без надлежащей координации. Это создает некоторые проблемы, в частности, в вопросах предотвращения истощения морских биологических ресурсов, нарушения экосистемы, деградации окружающей среды и т.п. С принятием в 2002 г. Закона о специальных мерах по восстановлению морей Ариаке и Яцусиро и Закона о сохранении природы японское Правительство намерено решить проблему, связанную с серьезной угрозой загрязнения в этих полузамкнутых акваториях и комплексного восстановления в них естественно-природной среды. Эти законы требуют от МЗИТ, Департамента по рыболовству и Министерства по окружающей среде кооперироваться между собой для решения межведомственных проблем, связанных с окружающей средой.

В ходе реализации политики в сфере морской деятельности Япония в целом исходит из положений Конвенции 1982 г. и Конференции ООН по окружающей среде и развитию (UNCED). В настоящее время Япония находится в стадии формулирования своей морской политики и разработки плана действий по реализации этой политики в районах своей юрисдикции с учетом надлежащего сохранения морской среды, выполнения своих прав и обязанностей, в том числе в рамках международного сотрудничества.

С этой целью в июле 2007 г. был принят так называемый Основной морской закон (Basic Ocean Law).

В ноябре 2005 г. Фондом исследования морской политики (Ocean Policy Research Foundation) были выработаны «Предложения для морской политики XXI века» (Proposal for a 21st Century Ocean Policy), в которых говорилось о необходимости принятия плана национальной морской политики, введения Основного морского закона, создания административных органов для проведения морской политики (создание совета на министерском уровне по океанам и назначение морского министра), управлении протяженными морскими пространствами страны и международной гармонизации. Одним из следствий этого предложения стало создание по инициативе ряда членов парламента и представителей морской сферы Форума (или исследовательской группы) по основному морскому закону (апрель 2006 г.). В декабре 2006 г.

Форум принял «Основные положения морской политики» и «Основные положения Основного морского закона», которые и легли в основу «Основного морского закона»⁷¹.

В апреле 2007 г. Парламент Японии принял «Основной морской закон» и «Закон об учреждении безопасных зон вокруг морских структур», которые вступили в силу 20 июля 2007 г. Принятие Основного морского закона позволяет решить проблему разделения полномочий между органами власти, отвечающими за морскую деятельность, а также помогает Японии развивать интегрированную и скоординированную океаническую политику. Премьер-министр отвечает за эту координацию в качестве главы специально созданного Центрального органа (Штаб-квартиры) по интегрированной океанической политике, который начал действовать с момента вступления закона в силу. Заместителем главы Центрального органа стал Министр по морской политике. Это новая должность, созданная согласно закону. Обязанности министра по морской политике возложены на министра инфраструктуры, транспорта и туризма. Указанное ведомство является ведущим в рамках созданной структуры управления морской деятельностью. Членами Центрального органа являются остальные министры⁷².

Вслед за принятием Основного морского закона японское Правительство разработало национальный океанический план, который был принят в марте 2008 г. Он включает в себя конкретные меры, которые должны быть приняты Правительством для проведения комплексной морской политики. В качестве таких определены: обеспечение развития и использования морских ресурсов; сохранение морской окружающей среды; развитие эксплуатации, использования и сохранения ресурсов ИЭЗ и континентального шельфа; защита морского транспорта; сохранение безопасности и защиты природной среды океанов; проведение морской экспертизы (исследований); проведение исследований и развития морской науки и технологий; обеспечение развития морской промышленности и укрепление страновых возможностей в международной конкуренции; комплексное управление прибрежной зоной; сохранение отдаленных островов; международная координация и поддержка международного сотрудничества; повышение осведомленности населения по морской тематике.

Как более общий закон, объединяющий рамочные законы по специфическим направлениям, его принятие, как считают в Японии, показало важность морской тематики в общей национальной политике Японии. Кроме того, этот основной закон о море, содействует созданию предпосылок по комплексному управлению морем, прибрежной зоной и таким образом, осуществлению политики по исследованию, освоению, использованию, сохранению и управлению пространствами и ресурсами Мирового океана в устойчивом режиме, разделяя ответственность между государственными органами власти и местными общественными организациями.

Одним из направлений морской политики Японии является интегрированное управление прибрежной зоной. В 1998 г. Правительством был принят Пятый всеобъемлющий национальный план развития «Перспективы в 21 веке», в который были

⁷¹ <http://www.sof.or.jp/en/activities/index1.php>.

⁷² <http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4088045&ctNode=10082&mp=110>.

включены вопросы управления прибрежной зоной. Затем в 2000 г. были приняты «Руководства по составлению планов интегрированного управления прибрежной зоной» для содействия развитию ее эксплуатации местными организациями и для стимулирования различных пользователей. Но до сих пор системы интегрированного управления прибрежной зоной, основанные на этих Руководствах, на местах почти не применяются.

Основная причина этого, как считает Японский фонд по изучению морской политики, заключается в том, что законодательством страны пока еще не предусматриваются положения, направленные на интегрированное управление прибрежными зонами. Существуют лишь отдельные законы, длительное время применяемые в Японии при управлении прибрежной зоной. Однако их координация на законодательном уровне не предусмотрена. Они содержат положения об управлении индивидуальными объектами и районами, но не учитывают того, что прибрежная зона и территориальный район формируют целостную и уникальную природную и социальную среду, которая должна рассматриваться в комплексе и управляться оптимальным образом.

Совершенствование законодательства с целью координации действующих законов, принятие т.н. Закона по управлению прибрежной зоной – считается в Японии наиболее актуальным для решения проблем сохранения окружающей среды и реализации планов управления прибрежной зоной. Предполагается, что в ходе развития интегрального управления прибрежной зоной, особенно при решении экологических проблем, будут непосредственно задействованы местные и общественные организации, действующие в этих районах на постоянной основе.

Особое место в формировании государственной стратегии морепользования в Японии сыграл Японский Фонд по изучению морской политики⁷³ (прежнее название Фонд по судам и океану). Эта структура на организованной в декабре 2004 г. Международной конференции по теме «Геоповестка на будущее: безопасный океан» выступила с

⁷³ Фонд исследований морской политики был создан 30 лет назад как «Фонд развития японского судостроения». Его деятельность была направлена на содействие развитию судостроительной промышленности и смежных отраслей производства с помощью анализа управленческих процессов, финансирования технологических разработок и принятия мер по предупреждению загрязнения морской среды нефтью. В дальнейшем по мере выявления проблем морской деятельности, затрагивающих финансирование судостроения, в сферу деятельности Фонда включаются исследования морских проблем в целом. В 1990 г. название Фонда меняется на «Судовой и океанический Фонд». В его рамках в 2002 г. создается «Институт по изучению океанической политики СОФ». Далее двойственная функция этой организации, как Фонда и как Института, позволяет проводить исследования по широкому кругу морских проблем и в 2005 г. ее название в соответствии с реальной деятельностью преобразовывается в «Фонд изучения океанической политики» (Ocean policy Research Foundation). См.: <http://www.sof.or.jp>.

инициативой по вопросу о новой концепции безопасности океана. В результате, на этой конференции была представлена и обсуждена новая концепция безопасности морепользования, более общая и отвечающая интересам человека, чем прежние, традиционно фокусирующиеся на темах войны и конфликтов. Речь в докладе шла о создании безопасных условий, в которых человечество будет свободно от бедности и деградации окружающей среды. Дебаты фокусировались не только на вопросах обоснования такой концепции безопасности океана, но и на практических мерах ее имплементации.

Концепция «Безопасный океан» призывает к такому подходу по управлению Мировым океаном, который бы являлся интегральной частью всесторонней безопасности. Концепция призывает к тому, чтобы все аспекты управления Океаном, включая военную деятельность, мирное использование, изъятие ресурсов, управление морской средой и научные исследования рассматривались комплексно. Она предусматривает всесторонний и интегрированный подход к проблемам Мирового океана в целом. Это предполагает в перспективе, по мнению инициаторов Концепции, заметное развитие секторальных направлений морепользования.

1.3.5. Морская политика Китая

В рамках сотрудничества с Японским фондом Китай предпринимает меры по совершенствованию национальной океанской политики (НОП). Побудительными мотивами к совершенствованию НОП Китай обозначил потребность в рациональном использовании пространств и ресурсов Мирового океана, необходимость координации и интеграции управления морскими ресурсами для развития морской хозяйственной деятельности, стремление к сохранению морской среды и обеспечению получения населением побережья законных выгод от использования морских пространств и ресурсов.

В феврале 1992 г. Постоянный Комитет Всекитайского Собрания народных представителей (ВСНП) принял «Закон КНР о территориальных водах и близлежащих к ним районах», направленный на обеспечение суверенных прав Китая в прилегающих к нему морских районах. В мае 1996 г. Постоянный Комитет ВСНП ратифицировал Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Что касается спорных вопросов в разграничении морских пространств, существующих между Китаем и соседними странами, то китайское Правительство, выступает за их решение путем переговоров. Кратко уточним некоторые из них.

Китай – Япония. Эти страны оспаривают друг у друга право разработки и добычи природного газа в Восточно-Китайском море. Обе они ведут территориальный спор за группу островов, называемых в Японии Сэнкаку, а в КНР - Дяоюй. Китай оспаривает законность японской версии установления морской границы между ними. Сейчас эта группа островов принадлежит Японии, но китайские власти считают, что острова были захвачены Японией во время Второй мировой войны вместе с Тайванем. Тайваню Япония вернула независимость, а острова по-прежнему входят в японскую префектуру Окинава. Архипелаг является необитаемым, но дает возможность использовать прибрежные воды как для добычи полезных ископаемых, так и для морских промыслов. Спорные месторождения в Восточно-Китайском море находятся в пределах как японской, так и китайской экономических зон. Пекин не согласен с японским предложением разграничить экономические зоны по срединной линии. Китай настаивает на том, что его экономическая зона доходит до границ материкового шельфа, простирающегося почти до Окинавы.

Китай – Вьетнам. Эти страны претендуют на владение целым рядом островов в Южно-Китайском море. При этом за «ширмой» защиты военно-политических интересов скрывается вполне различимое стремление обеих держав распоряжаться ресурсами дна и вод нескольких районов Южно-Китайского моря. Кроме того, указанный район представляет собой зону, которая является важным судоходным путем, связывающим Тихий океан с Индийским. Именно по этому маршруту следует значительный грузопоток и в связи с этим он, неоспоримо, представляет интерес со стратегической точки зрения. Три района Южно-Китайского моря являются зонами международных территориальных споров (преимущественно Китая и Вьетнама, но отчасти в эти территориальные конфликты вовлечены также Филиппины, Малайзия, Бруней, Тайвань). Речь идет о принадлежности Парасельских островов и «островов Спратли», а также о разграничении водных пространств между КНР и Вьетнамом⁷⁴.

В разработанной в 1996 г. «Повестке дня Китая по морям и океанам на XXI век» была выдвинута стратегия продолжительного развития морского хозяйства страны, нацеленная на эффективную защиту морских прав и интересов государства, рациональное освоение и использования морских ресурсов, действенную охрану морской среды, обеспечение долговременного пользования морскими ресурсами, достижение координированности в развитии морского хозяйства. В этом развитии Китай придерживается следующих основных политических директив и принципов: отстаивать сложившийся международный морской порядок, права и интересы государства; централизованно планировать освоение морей и океанов; рационально пользоваться морскими ресурсами, способствовать скоординированному развитию морской деятельности; синхронизировано планировать и осуществлять освоение морских ресурсов и охрану морской окружающей среды; интенсивно проводить научно-технические исследования и освоение в области океанологии; создать систему комплексного управления морскими пространствами; непрерывно совершенствовать деятельность по

⁷⁴ Более подробно об этих конфликтах см.: Степанов Е.Д. Спорные международные проблемы в Южно-Китайском море // Китай в мировой политике. – М.: РОССПЭН, 2001. – С. 429-447.

созданию и планированию функциональных морских зон, наряду с освоением и охраной морей поставить их использование на научную основу, активно проводить эксперименты по управлению прибрежными зонами с целью постепенного формирования механизма их комплексного управления.

Реализация НОП традиционно происходит на основе секторального подхода. Однако в последнее время отмечается интерес к объединённому управлению пространствами и ресурсами исключительной экономической зоны (ИЭЗ) и континентального шельфа. Для этого на национальном уровне организована Государственная океаническая администрация (ГОА), на более низком уровне функционируют государственные морские управления, взаимодействующие с властями двенадцати провинций. ГОА отслеживает состояние морского хозяйства и координирует работу комитетов по разработке и реализации морских программ. В своей деятельности ГОА опирается на разветвленную систему органов по воздушному, морскому и береговому наблюдению.

Морская деятельность регламентирована достаточно развитой законодательной системой, регулирующей порядок использования ресурсов ИЭЗ и континентального шельфа. В 1982 г. Постоянный Комитет ВСНП принял «Закон КНР об охране окружающей среды морей и океанов». Это основной законодательный акт страны по охране морской среды. В нем регламентированы положения по предотвращению загрязнения морской среды, связанного с инженерным строительством на берегах, разведкой и добычей морской нефти, судоходством, выбрасыванием отходов и других терригенных загрязняющих веществ. Китайское Правительство обнародовало и другие административные нормативы, регламентирующие охрану морской среды, в том числе «Положения КНР о предотвращении загрязнения морской акватории с судов», «Положения КНР об охране окружающей среды в районах разведки и добычи морской нефти», «Положения КНР о контроле за выбросом в море отходов», «Положения КНР о предотвращении загрязнения морской среды терригенными загрязняющими веществами», «Положения КНР о предотвращении загрязнения морской среды в результате инженерного строительства на берегах», а также более 10 нормативных актов по охране морской среды, разработанных соответствующими правительственными органами. Таким образом, в Китае сформировалась правовая система в области охраны морской среды. Соответствующими государственными органами разработаны программы и планы по охране морской среды, а также ряд специальных планов, нацеленных на охрану, в

частности, заболоченных земель, многообразия животного мира, создана сеть мониторинга морской среды в масштабах всей морской и прибрежной акваторий.

В стране усилена законодательная работа в морской области. ВСНП приняло «Законы КНР о территориальных водах и близлежащих к ним районах», «Закон КНР о безопасности морских сообщений», «Закон КНР о рыбоводстве», «Закон КНР об ископаемых ресурсах» и ряд других законов, связанных с морями и управлениями ими. Госсовет КНР разработал такие административные законоположения, как «Положение о добыче морской нефти в сотрудничестве с зарубежными странами», «Постановление о координации с другими странами научно-исследовательской деятельности по морской тематике», «Постановление о прокладке кабелей по морскому дну» и «Меры о регистрации районов разведки полезных ископаемых». Содержание этих законов и административных законоположений соответствует принципам Конвенции ООН по морскому праву (1982 г). Разработка и внедрение вышеперечисленных законов, законоположений и правил не только способствуют защите государственного суверенитета и охране других морских прав Китая, но и содействуют разумному освоению и охране морских ресурсов и обеспечению эффективной сохранности морской окружающей среды, облачают процесс комплексного регулирования морской деятельности в Китае в законодательную форму.

В целях научного и эффективного осуществления процессов комплексного управления морским хозяйством страны в 1989-1995 гг. соответствующие государственные ведомства и приморские районы составили карты регионального распределения задач по освоению морского пространства. В соответствии с ними было выделено 3663 таких задач, охватывающих различные сферы освоения и использования, упорядочения и охраны, районы заповедников, ряд специфических функций, зоны резервов и др. В 1991-1994 гг. соответствующие ведомства и приморские районы составили «План освоения морского пространства страны», в котором обозначена стратегическая цель такого освоения, изложены его планы, перечислены структуры отраслей и их размещение, спланированы задачи регионального уровня, а также перечислены директивные шаги и меры, обеспечивающие такое освоение⁷⁵.

Вместе с тем, по мнению китайских экспертов, секторальное управление создаёт предпосылки к деградации окружающей среды и осложняет контроль над истощением ресурсов и экосистем. Несмотря на большой накопившийся опыт в решении проблем в

⁷⁵ Развитие морского хозяйства в Китае (Белая книга). См.: <http://china.org.cn/russian/32960.htm>.

различных областях НОП, государственные органы управления, по оценке китайских экспертов, зачастую решают проблемы устаревшими методами. Констатируется необходимость развития межсекторных механизмов управления. Принимая во внимание ускоренное развитие морского потенциала Китая на всех функциональных и региональных направлениях его морской политики, есть основание полагать, что изучение и обобщение мирового опыта в интересах оптимизации управления национальной морской деятельностью приведет в среднесрочной перспективе к достижению статуса одной из ведущих морских держав.

1.3.6. Морская политика Бразилии

Бразилия обладает протяженной береговой линией (около 7,5 тыс. км) вдоль кромки Атлантического океана. Площадь ее 200-мильной исключительной экономической зоны составляет около 3,4% площади страны. Бразилия является федеральной республикой, состоящей из 26-ти штатов, 18 из которых являются приморскими. Исполнительной властью в стране обладает Президент, который является главой государства и Правительства. По конституции 1988 г. субъекты федерации обладают множественными автономными полномочиями.

В 1974 г. в Бразилии была создана Межминистерская комиссия по морским ресурсам (CIRM) для разработки национальной политики в области океанических ресурсов и управления их использованием, а также содействия урегулированию межведомственных и межправительственных (между федеральным Правительством и правительствами штатов) конфликтов с помощью координационных механизмов. Комиссию при ее создании возглавил Министр ВМС. В ее состав вошли представители министерств международных отношений, внутренних дел, транспорта, сельского хозяйства, образования и культуры, промышленности и торговли, горной добычи и энергетики, а также двух федеральных организаций: президентского отдела планирования и Национального совета по научно-техническому развитию.

К концу 1970-х годов в стране была разработана Национальная политика в области океанических ресурсов (PNRM), предусматривающая содействие комплексному подходу в использовании территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа с целью освоения морских ресурсов на основе экологического подхода. PNRM, одобренная Президентом страны в 1980 г., осуществлялась в рамках двух этапов.

Исходный этап – формирование секторального плана освоения океанических ресурсов (PSRM) – стал первым практическим инструментом управления прибрежными ресурсами по следующим направлениям: океанические системы, прибрежные системы, океанические ресурсы, человеческие ресурсы, океанографическая поддержка. Второй этап, предусматривающий развитие прибрежного и океанического планирования, был начат в 1983 г., когда секретариат CIRM выступил с инициативой создания системы координации национальной программы управления прибрежной зоной.

Опираясь на этот фундамент, CIRM разработала проект Национального закона об управлении прибрежной зоной (PNGC), который в 1989 г. был принят конгрессом страны. PNGC был нацелен на

рациональное использование ресурсов прибрежной зоны и поддержание качества окружающей среды во всех прибрежных регионах Амазонии, а также северо-восточного, восточного и юго-восточного побережий. Этот закон обозначил основы для развития системы управления морепользованием на уровне штатов и муниципалитетов. Одно из положений PNGC направлено на децентрализацию системы управления экологическими ресурсами прибрежной зоны и перестройку институциональных приоритетов в сторону более сбалансированного, скоординированного и интегрированного управления прибрежной зоной и защитой окружающей среды.

При осуществлении морской политики в Бразилии разработан ряд программ и проектов. Ведущей является Национальная программа управления прибрежной зоной (GERCO), основанная на положениях гл.17 «Повестки дня–XXI». По своим масштабам и охвату она представляет набор мероприятий по развитию прибрежной зоны (ПЗ) Бразилии, предусматривающий не только планирование, но и управление социальной, экономической и экологической деятельностью в прибрежьях на основе децентрализованного подхода с целью обеспечения устойчивого использования ее ресурсов и экосистем. Фактически, эта программа позволяет федеральному Правительству работать тесно со штатами, поскольку они ответственны за управление на своих сухопутных территориях. Программа помогает приморским штатам и муниципальным экологическим организациям, содействует созданию средств экологического управления использованием земель и вод, открывая пути для участия правительственных секторов и общества в процессе принятия решений в области морепользования.

По-существу, формируется долгосрочная стратегия планирования и управления прибрежной зоной с учетом различных социальных и экономических интересов. При этом учитывается экологическая целостность и биоразнообразие ПЗ на основе современного обеспечения информацией развития научной и технологической инфраструктур. В этой стратегии предусматривается рациональное использование земель и вод, зонирование, контроль загрязнений, оценка состояния всех видов природных ресурсов, создание потенциала, выявление критических направлений и разработку планов на случай чрезвычайных обстоятельств.

В настоящее время функции управления национальной океанической политикой Бразилии распределены между тремя министерствами: Министерство окружающей среды ответственно за координацию системы принятия решений в области защиты океанов, морей и прибрежных зон; военно-морские силы Бразилии ответственны за контроль загрязнений, поступающих с судов, внебереговых платформ, а также в результате наземной деятельности; Министерство сельского хозяйства и продовольственного

обеспечения несет ответственность за устойчивое использование и сохранение морских живых ресурсов.

Для осуществления координационных функций в области реализации океанической политики страны сохраняет свою роль и межминистерская комиссия CIRM, действующая в прежнем составе и ответственная за межведомственную координацию национальной морской ресурсной политики, национального плана управления прибрежной зоной и антарктических исследований.

Наряду с CIRM в качестве координационного органа создан Национальный экологический совет (CONAMA), возглавляемый Министром окружающей среды. В его состав включены представители министерств, правительств штатов, федеральных округов, локальных органов власти, неправительственных организаций, промышленности и торговых объединений. На этот совет возложена функция изучения и оценки, а также разработки проектов и планов управления прибрежной зоной.

В общей сложности за интегрированное планирование и осуществление океанических проектов в Бразилии ответственны 17 институтов, включая пять структур и ведомств: Министерство окружающей среды, Департамент национального планирования, Генеральный директорат морской деятельности (DIMAR), Институт прибрежных и морских исследований (INVEMAR) и Колумбийскую комиссию по океанографии, а также одиннадцать автономных региональных корпораций. Все 17 институтов интегрированы в национальную структуру, ответственную за устойчивое развитие, в рамках которой координационным органом является Министерство окружающей среды.

По итогам Саммита по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) в Бразилии была создана Комиссия по устойчивому развитию, действующая под непосредственным руководством администрации Президента страны. Комиссия координирует правительственную политику и направляет разработку национальной стратегии устойчивого развития и меры по ее исполнению в области морепользования. В контексте стратегии устойчивого развития и для осуществления политики в области рыболовства в Бразилии создана Исполнительная группа по вопросам рыбного хозяйства (GESPE). В 1990-е гг. эта группа в сотрудничестве с Министерством окружающей среды разработала проект закона о рыболовстве и план развития рыбной индустрии Бразилии.

Целый ряд прибрежных штатов Бразилии имеют собственные структуры управления, причем и сами штаты, и муниципальные органы власти играют важную автономную роль в планировании деятельности в рамках своих юрисдикционных границ.

Примером является программа, осуществляемая в регионе Паранагуа, разработанная автономным советом по окружающей среде штата Сан-Паулу. В связи с углублением конфликтов между пользователями ресурсов и организациями, загрязняющими прибрежные воды, этот совет выделил в прибрежной зоне область площадью 770 кв. миль для осуществления собственной программы управления прибрежной зоной.

В штате Парана его правительство создало в рамках Бюро по окружающей среде Экологический институт Параны, который осуществляет программу управления прибрежной зоной. Эта программа имеет большое значение для дождевых лесов атлантического побережья и одного из крупнейших эстуариев в южной части Бразилии.

Несмотря на многочисленность принятых программ и осуществленных административно-организационных мер в области сохранения и использования морских пространств и ресурсов, руководители национальной морской политики Бразилии вынуждены признать ее невысокую эффективность. Причины такого положения они связывают с:

недостаточным пониманием природных и социально-экономических процессов в прибрежной зоне ввиду дефицита современной и полной информации, что, в свою очередь, обусловлено слабостью институциональных структур, политическими сложностями урегулирования конфликтов, а также неэффективным применением результатов осуществляемых программ;

трудностями реального внедрения в практику положений национального законодательства и, как следствие, расширением сферы правовых конфликтов на различных уровнях принятия решений;

высоким уровнем автономии штатов и муниципалитетов в планировании природоохранной деятельности в прибрежной зоне, что является источником конфликтов между федеральным и штатным уровнями управления ПЗ;

нехваткой трудовых ресурсов для адекватного управления деятельностью в прибрежной зоне, обладающей огромной протяженностью;

продолжающейся деградацией экономики в ряде прибрежных районов Бразилии и негативными социальными последствиями этого обстоятельства;

сложностями, связанными с доступом к мировым достижениям экологически чистой технологии и дефицитом интереса со стороны международного сообщества к развитию программ технологического и научного сотрудничества с Бразилией в области морепользования;

недостаточностью финансовых ресурсов, которыми располагает страна и которые поступают из-за рубежа. Международные средства концентрируются в основном на экологических направлениях, связанных с сохранением и защитой биоразнообразия лесных систем в ущерб средствам, выделяемым на устойчивое использование и охрану морских пространств и ресурсов прибрежной зоны.

В решении комплекса проблем морской политики Бразилии особое внимание отводится развитию международного сотрудничества в океанической сфере. Министерство окружающей среды разработало региональную программу стимулирования сотрудничества с Аргентиной и Уругваем под эгидой ЮНЕП. Задача программы – предотвращение деградации морской среды, обусловленной поступлениями загрязнений с суши в районе юго-восточного побережья Латинской Америки. Примером двустороннего сотрудничества является создание совместного с США консорциума в области морской политики с участием академических и правительственных институтов, а также неправительственных организаций США и Бразилии. Целью проекта является развитие программы обучения и обмена опытом между двумя странами в области интегрированного океанического и прибрежного управления. Бразилия активно сотрудничает с Комиссией ООН по устойчивому развитию, направляя в эту организацию всю необходимую информацию по вопросам национальной морской политики. В рамках ООН Бразилия принимает активное участие в программе «TRAIN-SEA-COST» (TSC), созданной Управлением ООН по морским делам и морскому праву в соответствии с рекомендациями «Повестка дня XXI». Целью программы является создание на локальном уровне потенциала в области решения проблем океанической деятельности в прибрежной зоне и открытом море. Приоритетные направления курсов по обучению и формированию обучаемых групп населения осуществляется в стране-участнице программы и на основе ее конкретных потребностей.

Бразилия участвует в программе TSC с 1995 г. В университете Рио-Гранде разработаны курсы по теме «Обмен и взаимоотношения между континентальными и океаническими системами». За пять лет обучение прошли 250 человек из всех прибрежных штатов страны. Одновременно ведется разработка еще двух курсов обучения. Один из них – по заказу Министерства по окружающей среде – представляет собой программу обучения по экологическим вопросам функционирования портов. Второй – призван обеспечить в Бразилии возможности осуществления Глобальной

программы по управлению балластными водами и будет осуществляться в сотрудничестве с международной морской организацией.

Таким образом, современное формирование морской политики Бразилии началось сразу же по завершении III конференции ООН по морскому праву. Инициаторами формирования морской политики выступили ВМС страны, была создана административно-координационная система управления процессом ее осуществления по ключевым направлениям изучения, использования и сохранения морских пространств и ресурсов, был принят закон об управлении прибрежной зоной. Действующая океаническая политика входит в число государственных приоритетов. Она ориентирована на устойчивое использование морских ресурсов; комплексное управление побережьем, защиту и сохранение соответствующих экосистем.

В стране завершается разработка долгосрочной океанической стратегии планирования и управления прибрежной зоной с учетом всего комплекса социальных, экономических и экологических интересов в рамках прозрачного и интегрированного процесса консультаций. Тем не менее, несмотря на явную и устойчивую тенденцию в сторону улучшения системы организации и руководства океанической сферой деятельности, в Правительстве признают невысокую эффективность реализации своей океанической политики. Причины такого положения связывают с трудностями реального внедрения в практику положений национального законодательства в этой области и, как следствие, с расширением сферы правовых конфликтов на различных уровнях принятия решений, а также со слабостью институциональных структур, призванных осуществлять такое урегулирование.

ЧАСТЬ II. ИММАНЕНТНАЯ КОНФЛИКТНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МОРЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Процесс глобализации, являющийся определяющим направлением современного мирового развития, не обходит стороной и морскую деятельность. В последнее время в мире наблюдается процесс активизации различных отраслей морского хозяйства. Данное явление имеет объективные причины, среди которых можно выделить:

рост мирового товарооборота и, как следствие, увеличение объема морских перевозок товаров (в качестве наиболее дешевого средства их перемещения на большие расстояния);

увеличение потребностей населения планеты в продовольствии и вытекающую из этого активизацию добычи гидробионтов, ведущую подчас к переэксплуатации ряда промысловых видов;

естественная ограниченность и возможное исчерпание месторождений углеводородного сырья на суше, как вследствие увеличения мирового энергопотребления, так и результате активизации поиска и разработки месторождений на морском шельфе.

В свою очередь, практика международных отношений показала, что интенсификация морской деятельности является одной из основных причин усиления межгосударственной конфликтности. Помимо сугубо экономической основы конфликтов, можно выделить и иные факторы международно-политического или политико-экономического свойства, влияющие на возникновение межгосударственных противоречий. Это, прежде всего, стремление ряда высокоразвитых стран Запада сохранить лидирующие позиции в мировой экономике и политике, а также бурный экономический рост и политическое усиление ряда новых региональных лидеров, в первую очередь, Китая, Индии, некоторых стран Латинской Америки. Обеспечение таких процессов в XXI веке немыслимо без активного использования ресурсов Мирового океана, поэтому указанные группы стран, несомненно, будут стремиться к получению доступа к океаническим ресурсам на наиболее выгодных для себя условиях, что чревато ущемлением интересов остальных государств-морепользователей. Эти факторы способствуют обострению конкуренции между государствами и корпорациями за контроль над морскими пространствами и ресурсами Мирового океана. Данная конкуренция опасна возникновением новых и обострением уже существующих

конфликтов, непосредственным участником которых может стать и Российская Федерация, причем не только по поводу океанических, но и некоторых пространств и ресурсов сугубо внутренних морей, прибрежными странами которых являются несколько государств.

Для разрешения происходящих и предстоящих международных споров, в том числе, конфликтных ситуаций по вопросу использования пространств и ресурсов Мирового океана, в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. существуют соответствующие процедуры и институты. Участники конфликта, ратифицировавшие Конвенцию, могут обратиться к четырем судебным органам: в Международный трибунал ООН по морскому праву, в Международный суд ООН, либо прибегнуть к процедуре общего или специального арбитража⁷⁶. В соответствии со статьей 287 Конвенции 1982 г. государства могут выбрать любую из этих процедур для урегулирования разногласий, возникающих по-поводу морских пространств и ресурсов.

Однако наметившееся в последние полтора десятилетия пренебрежение со стороны ряда стран к нормам международного права вполне может отразиться и на сфере морских конфликтов. С одной стороны, решения судебных инстанций являются обязательными для спорящих сторон, с другой – нет никаких гарантий, что спорящие стороны всегда для разрешения конфликтных ситуаций будут прибегать к судебным, арбитражным или согласительным средствам⁷⁷. Учитывая обострение конкуренции за морские ресурсы, появление новых экономических гигантов (являющихся одновременно приморскими государствами с явной претензией на роль крупных морских держав), непреодолимый в современных условиях технологический и экономический разрыв между наиболее развитыми государствами-морепользователями и сильно отставшим от них большинством прибрежных стран, постоянные отступления наиболее мощных в экономическом и военном отношении стран от международного права, - все вышеперечисленные обстоятельства могут привести к тому, что морские споры и конфликты будут разрешаться неправовыми методами.

⁷⁶ Более подробно см.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. – М., 2007. – 637 с.; Вылегжанин А.Н. Решения Международного суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. – М., 2004. – 224 с.; Международное право. Учебник. Под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: Высшее образование, 2009. – С. 181-244; 797-843; Treves, Tullio. What have the United Nations Convention and the International Tribunal for the Law of the Sea to offer as regards Maritime Delimitations Disputes? // *Maritime Delimitation* / ed. by Rainer Lagoni and Daniel Vignes. Leiden – Boston, 2006. pp. 63-78.

⁷⁷ О средствах разрешения международных споров более подробно см.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Ук. соч. С. 559-561.

2.1. СУЩЕСТВУЮЩИЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ МОРСКИЕ КОНФЛИКТЫ

2.1.1. Балтийское море

На участках побережья Балтийского моря, принадлежащих России (Финский и Калининградский заливы), с давних времен сосредоточена значительная часть морского потенциала России. Здесь строятся современные отечественные порты Усть-Луга, Большой порт Санкт-Петербург, начинаются работы по строительству газопровода «Северный поток» (СЕГ). Поэтому, надо полагать, что Балтийское направление в ближайшей перспективе не потеряет своей важности для обеспечения безопасности и развития народного хозяйства страны. Тем не менее, именно на этом направлении морская деятельность России зависит и будет зависеть от внешних факторов. В современных условиях развития глобализационных процессов и интенсификации морепользования особое внимание уделяется экологическому подходу. Нарекания экологов вызывает строительство порта Усть-Луга. Правительствами, «общественностью» и различными экологическими организациями ряда европейских стран высказываются опасения по поводу строительства СЕГ⁷⁸.

Также можно ожидать, что страны НАТО и ЕС могут поступить как Турция в Черноморских проливах: под реалистичным или надуманным предлогом ограничить движение транспортных судов, отправляющихся из российских портов, через Датские проливы.

В Конвенции ООН 1982 г. предусмотрен раздел «Транзитный проход». Положения этого раздела применяются к проливам, используемым для международного судоходства между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны; при этом к таким проливам относятся те, воды которых составляют территориальное море. Если в проливе, используемом для международного судоходства, имеется столь же удобный судоходный путь, проходящий в открытом море или исключительной экономической зоне, то к такому проливу не применяется режим «транзитного прохода». Этот режим не применяется и к проливам, проход в которых регулируется в целом или частично давно действующими и находящимися в силе международными конвенциями. Под «транзитным проходом» понимается осуществление свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого прохождения судна или пролета летательного аппарата (транзита) через международный пролив.

⁷⁸ В частности, государственные органы Швеции, Польши, Финляндии, Эстонии, Латвии и Литвы высказывались с разной степенью категоричности в пользу пересмотра маршрута строительства СЕГ, или, по крайней мере, проведения дополнительных экологических исследований по этому вопросу. См. Независимая газета. – 2007. – 27 февраля; ИА REGNUM от 16, 28 февраля 2007 г.; RBC daily от 20 февраля 2007 г.; Время новостей. – 2007. – 16 апреля.

В международных проливах государства, граничащие с ними, могут устанавливать морские коридоры и схемы разделения движения судов, если это необходимо для обеспечения безопасности судоходства. Такие коридоры и схемы должны соответствовать международным правилам. Предложения об их установлении государства должны передавать Международной морской организации (ИМО). ИМО после согласования с государствами, граничащими с проливами, утверждает морские коридоры и схемы разделения движения. Суда при осуществлении транзитного прохода обязаны соблюдать морские коридоры и схемы разделения движения, установленные в таком порядке.

Конвенция 1982 г. предусматривает, что государства, граничащие с международными проливами, вправе принимать законы и правила, касающиеся транзитного прохода. Эти государства обязаны не препятствовать транзитному проходу и сообщать о любой опасности для судоходства в проливе.

В том случае, если пролив соединяет территориальное море какого-либо государства с частью открытого моря или исключительной экономической зоной, в таком проливе действует право мирного прохода. Режим мирного прохода применяется и в проливе, образуемом островом государства, граничащего с проливом, и его континентальной частью, если в сторону моря от острова имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь в открытом море или в исключительной экономической зоне. Мирный проход в этих проливах имеет такой же правовой режим, что и мирный проход в территориальном море, за исключением того, что мирный проход в указанных проливах не может быть даже временно приостановлен.

Так, например, режим судоходства через проливы (Большой и Малый Бельты, а также Зунд), соединяющие Балтийское и Северное моря, определен в договорном порядке лишь частично. В 1857 г. в Копенгагене был заключен Трактат об отмене пошлин, взимаемых с купеческих судов и грузов при проходе через Проливы Зунда и обоих Бельтов. Этим договором отменялись сборы, которыми Дания облагала торговые суда при их проходе через Проливы, провозглашалась свобода торгового судоходства в Балтийских проливах. В отношении военного мореплавания в Балтийских проливах длительное время действовала также свобода судоходства в качестве обычной нормы международного права. Этой свободе не чинили препятствий государства, граничащие с проливами – Дания и Швеция (последняя – в части пролива Зунд). Положение о свободе военного мореплавания в Проливах не нашло своего закрепления в Трактате 1857 г., хотя нет в нем и запрета такого мореплавания.

В 1976 г. Дания приняла Постановление о допуске иностранных военных кораблей и военных воздушных судов в пределы датской территории в мирное время. Этим постановлением хотя и декларируется свобода прохода военных кораблей через территориальное море Дании в указанных проливах, но предусмотрена необходимость для осуществления такого прохода уведомления (не менее чем за 3-е суток до прохода), а в

определенном случае и разрешения (если корабли, например, намерены проходить через внутренние морские воды Дании).

В 1982 г. Швеция приняла Постановление о правилах доступа иностранных кораблей и государственных воздушных судов на территорию Швеции. Этим Постановлением также предусмотрен, в некоторых случаях, разрешительный порядок прохода через морскую территорию Швеции военных кораблей и принадлежащих государству судов, не используемых для коммерческих целей.

В перспективе на Балтике могут возникнуть проблемы с разграничением ряда морских пространств. Так, например, это может произойти между Россией и Эстонией, поскольку после подписания Договора о границе между этими двумя странами 18 мая 2005 г., при ратификации в парламенте Эстонии в преамбулу договора были включены ссылки «на принятый 20 августа 1991 года Верховным советом республики документ «О государственной независимости Эстонии» и на декларацию парламента от 7 октября 1992 г. Кроме того, эстонские парламентарии сослались и на Тартуский мирный договор. Согласно этому документу Эстонии принадлежат территории, ныне входящие в состав России. Москва расценила данный шаг как территориальные претензии Эстонии к России и отозвала свою подпись под договором.

2.1.2. Каспийское море

Еще одним «конфликтным» регионом в плане делимитации морских пространств является Каспийское море. После распада Советского Союза международно-правовой статус Каспия так и не был определен. Проблема размежевания стоит остро, в первую очередь, по причине того, что каждое из прикаспийских государств стремится овладеть наибольшим количеством нефте- и газоносных участков морского дна. Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что Каспийское море на практике является озером, никак не связанным с Мировым океаном, и применимость в этом случае положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. весьма сомнительна, либо, по крайней мере, имеет определенные ограничения⁷⁹.

Подходы пяти прибрежных государств (России, Ирана, Азербайджана, Казахстана и Туркмении) к вопросам разграничения дна, водных и воздушных пространств на протяжении 1990-х – начала 2000-х гг. существенно различались. Различия сохраняются и сейчас. Одни страны (Россия, Казахстан) настаивают на разделении дна при сохранении «общей воды», другие (например, Азербайджан) высказываются за разделение также

⁷⁹ Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Ук. соч. – С. 296.

водного и воздушного пространства на национальные сектора. Причем, если между этими странами имеется определенный консенсус по принципам разделения дна (пропорционально, соответственно длине береговой линии), то Иран, например, настаивает на том, что море следует делить на национальные сектора поровну – по 20% (данный подход дает Ирану очевидные преимущества в качестве приращения акваторий и участков дна, содержащих существенные запасы углеводородов). При этом неурегулированность проблемы размежевания затрудняет не только разработку углеводородных запасов дна моря, но и контроль за эксплуатацией биоресурсов при том, что незаконный вылов рыбы на Каспии достиг катастрофических размеров и угрожает существованию наиболее ценных видов.

Все эти проблемы осложняются также тем, что в ситуацию вмешиваются государства, не имеющие выхода к Каспийскому морю, но заинтересованные в использовании его сырьевого потенциала, транзитных возможностей и стратегического положения. И снова речь, в первую очередь, идет о США и других странах Запада⁸⁰. Вполне вероятные варианты продвижения американской и натовской инфраструктуры в Закавказье – в Грузию, а затем и в Азербайджан⁸¹ – дадут шанс США и их союзникам укрепиться в регионе, получить возможность контролировать источники энергоресурсов и пути их транспортировки. С другой стороны, это существенно может ударить по российским интересам в регионе. Помимо геополитических и чисто военных угроз существуют также экономические. В частности, стремление Запада свести к минимуму влияние России на добычу и транспортировку Каспийских и среднеазиатских углеводородов. С этой точки зрения следует рассматривать последствия реализации проектов строительства Транскавказского (или Транскаспийского) газопровода или газопровода Nabucco в обход России.

2.1.3. Российско-украинские споры в Азово-Черноморском регионе

Отдельного рассмотрения заслуживает состояние дел в таком важном для нашей страны регионе как азово-черноморский. Положение, сложившееся вокруг Крыма и

⁸⁰ В частности, можно отметить тот факт, что США, ФРГ, Турция и Южная Корея безвозмездно передали или продали по символической цене ВМС Казахстана целый ряд патрульных катеров и других судов. Это нельзя расценить иначе, чем стремление изменить соотношение сил на Каспийском море и положить конец абсолютному военно-морскому господству России в регионе. См.: Чуприн К. Еще один флот на Каспии. Казахстан стремится обрести здесь второй по значимости военно-морской потенциал // НВО – 2008. – 14 марта.

⁸¹ В пользу подобного варианта развития событий говорит активное сотрудничество Грузии с США и НАТО, а также, например, такой факт, как переход ряда частей азербайджанской армии на натовские стандарты. См.: Независимая газета. – 2006. – 1 декабря.

Севастополя, представляет собой одну из самых серьезных политических проблем в российско-украинских отношениях. Оно самым негативным образом сказывается на состоянии безопасности и обороноспособности России на черноморском и южном направлениях в целом. Эта проблема отрицательно влияет на общую ситуацию в достаточно конфликтоопасном азово-черноморском регионе.

Распад СССР и появление на политической карте независимой Украины существенно усложнили и без того непростое положение нашей страны на этом направлении. На территории иностранного государства оказалась главная база Черноморского флота. За последние полтора десятилетия геополитическое положение России в регионе только ухудшалось. Особенно осложняет ситуацию то, что на данный момент значительная часть прибрежных государств Черного моря (Турция, Румыния, Болгария) входит в военно-политический блок НАТО, либо активно сотрудничает с ним (Грузия, Украина). Вся сложность военно-политической ситуации в регионе проявилась в очередной раз, когда после событий августа 2008 г. в Южной Осетии и Абхазии страны НАТО быстро нарастили в Черном море обладающую значительным боевым потенциалом группировку военных кораблей.

Военно-стратегическая уязвимость российского присутствия в Причерноморье сочетается с высокой экономической важностью этого региона для нашей страны. На Черноморском побережье России находится крупнейший отечественный нефтеналивной порт Новороссийск, в котором происходит загрузка танкеров нефтью для западных потребителей. На Новороссийск замыкается нефтепровод КТК (Каспийского трубопроводного консорциума). Однако, как известно, Россия исторически не контролирует выходы из Черноморских проливов, правовой режим которых определен Конвенцией о режиме Проливов, заключенной в Монтрё (Швейцария) в 1936 г.

Конвенция 1936 г. регулирует проходы и судоходство в проливах Дарданеллы, Босфоре и в Мраморном море («Проливы»). В соответствии с этой Конвенцией все торговые суда, независимо от флага и груза, пользуются свободой прохода и плавания в Проливах в любое время суток. За проход торговых судов через Проливы взимаются сборы за осуществление санитарного контроля, оказание помощи, а также маячные и подобные сборы. В соответствии с Конвенцией Турция приняла на себя обязательство не взыскивать за проход через Проливы никаких иных сборов. Торговые суда осуществляют транзитный проход без каких-либо формальностей, за исключением необходимости останавливаться у санитарной станции при входе в Проливы для прохождения санитарного контроля.

Конвенционный режим плавания и прохода через Черноморские проливы различен для военных (и военно-вспомогательных) кораблей черноморских и нечерноморских держав. Учитывается также тип кораблей, их общий тоннаж и срок пребывания в Черном море. В мирное время легкие надводные корабли,

небольшие боевые суда и военно-вспомогательные суда черноморских и нечерноморских государств пользуются свободой прохода через Проливы. Общее число таких кораблей не может превышать девяти единиц. Черноморские государства могут проводить через Проливы линейные корабли любого тоннажа. Однако они должны следовать в одиночку в сопровождении не более чем двух миноносцев. Эти государства могут также проводить через Проливы подводные лодки для возвращения их на базы, находящиеся в Черном море. Подводные лодки черноморских государств могут выводиться из Черного моря и проходить через Проливы, только если это необходимо для ремонта вне этого моря. Подводные лодки должны следовать через Проливы в надводном состоянии и в дневное время. При этом общий тоннаж всех военных кораблей, находящихся одновременно в Проливах при транзите через Проливы, не может превышать 15000 тонн. Конвенция устанавливает, что общий тоннаж всех военных кораблей нечерноморских государств, одновременно находящихся в Черном море, не может превышать 45000 тонн. Время их пребывания в Черном море ограничивается 21 сутками. Конвенция подтверждает, что Черное море имеет специфический международно-правовой режим, отличный от режима других морей: здесь ограничено военное мореплавание нечерноморских государств. Государства, как черноморские, так и нечерноморские, должны направлять Турцию уведомление за восемь дней до прохода военных кораблей через Проливы. Однако Конвенция указывает, что для нечерноморских государств было бы желательным направлять уведомление за 15 дней до предполагаемого прохода кораблей.

Кроме того, проблемы России на черноморском направлении связаны с политической ситуацией на Украине и положением в российско-украинских отношениях, с вопросами размежевания морских пространств между двумя странами в Азовском и Черном морях и Керченском проливе, а также с судьбой Черноморского флота (ЧФ) и его главной базы в Севастополе. Вопрос о проведении государственной границы в Керченском проливе, Азовском и Черном морях Россия и Украина не могут решить до сих пор, хотя с 1996 г. было проведено около 30 раундов переговоров. Украина по-прежнему хочет провести госграницу по административной границе между РСФСР и УССР (точнее границе 1941 г. между Крымской АССР и Краснодарским краем, входившими в состав РСФСР). Россия настаивает на придании Керченскому проливу статуса внутренних вод двух государств с совместным использованием. При этом руководство России согласилось на разграничение в Азовском море, хотя прежде российская позиция в этом вопросе была аналогична позиции по Керченскому проливу.⁸²

Вопрос о делимитации российско-украинской морской границы важен не только потому, что на шельфе Черного и Азовского морей находятся значительные запасы углеводородного сырья, но, в первую очередь, по причине тесной взаимосвязи с обеспечением безопасности границ и территории России. Согласившись на украинский

⁸² Время новостей. – 2007. – 7 июня.

вариант размежевания границ, Россия фактически теряет контроль над Керченским проливом, а это значит, что военное и гражданское судоходство между российскими портами Азовского (на которые замыкаются внутренние водные пути) и Черного морей окажется в руках Украины и других государств. Кроме того, появляется перспектива появления в Азовском море иностранных военных кораблей и в первую очередь – стран НАТО.

Как известно, в декабре 2003 г. в Керчи сторонами был подписан Договор о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива. В первой статье Договора указывалось, что «Азовское море и Керченский пролив исторически являются внутренними водами Российской Федерации и Украины», далее говорилось о полной свободе судоходства для гражданских судов и военных кораблей обеих стран. Заход военных кораблей третьих стран предусматривался только по приглашению или разрешению одной из сторон, согласованному с другой стороной⁸³. При этом предусматривалось проведение в Азовском море государственной границы. Разумеется, после смены власти на Украине эти договоренности перестали устраивать украинскую сторону. Киев стал выдвигать предложения об изменении статуса Азовского моря – с внутренних вод на международные, со всеми вытекающими отсюда международно-правовыми и политическими последствиями.

Проблема российско-украинской границы тесно примыкает к не менее острому вопросу о базировании нашего Черноморского флота в Крыму. Украина настаивает на выводе флота к 2017 г. или ранее этого срока. Официальный Киев не хочет рассматривать варианта продления сроков пребывания частей российского ВМФ в Крыму после указанной даты. Также украинская сторона неоднократно заявляла о намерении поднять арендную плату за эксплуатацию базы флота. Кроме того, украинские власти предпринимают другие шаги, ущемляющие интересы Черноморского флота – попытка изъять из пользования ЧФ объекты навигационно-гидрографического обеспечения, стремление ограничить право на использование российской символики и т.д. Продолжением такой политики стал объявленный в ходе конфликта в Грузии в августе 2008 г. новый порядок выхода-захода кораблей флота в базу⁸⁴.

Очевидно, что политические последствия ухода Черноморского флота из Севастополя будут самыми негативными для России. Следует отметить, что само по себе

⁸³ Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива (<http://lawmix.ru/abro.php?id=1831>) от 8.10.2008 г.

⁸⁴ Соловьев В. Впереди – схватка за Крым. // Независимое военное обозрение. – 2008. – 1 сентября.

пребывание Черноморского флота России в Крыму на данный момент имеет, прежде всего, политическое, а не военное значение. В составе флота – порядка 40 кораблей. В том числе кораблей 1-го ранга – три. Из них только один – флагман гвардейский ракетный крейсер «Москва» является достаточно современной боевой единицей, остальные два – большие противолодочные корабли «Керчь» и «Очаков», на которых военно-морской флаг был поднят еще в начале 1970-х гг., и один из которых («Очаков») в последние годы находился в длительном ремонте. Из кораблей 2-го ранга – три сторожевых корабля, один из которых вошел в состав флота еще в 1969 г., два достаточно современных ракетных корабля на воздушной подушке и две дизель-электрических подводных лодки, из которых только одна находится в исправном состоянии.⁸⁵ Трудно оценивать состояние береговых ракетно-артиллерийских соединений флота, которые в советское время были в состоянии поразить любую морскую цель не только в Черном море, но еще при проходе через Черноморские проливы. Однако, принимая во внимание, что значительная часть этих соединений базировалась на территории современной Украины, можно предположить, что эта система подверглась, по крайней мере, частичному демонтажу. Поэтому, несмотря на то, что корабли ЧФ достаточно легко нанесли поражение грузинским ВМС в августе 2008 г., противостоять силам НАТО в регионе российскому ЧФ в современном его виде, конечно, будет весьма затруднительно. Вместе с тем, сам флот присутствия флота в Севастополе важен как для русскоязычного населения Крыма, подвергающегося давлению и попыткам насильственной украинизации со стороны киевских властей, так и для самой России, для которой это вопрос не только поддержки государственного престижа и исторических традиций.

Несмотря на то, что военная значимость Черноморского флота несколько снизилась, он продолжает обеспечивать присутствие в ключевом со стратегической точки зрения пункте всего региона. Более удобной военно-морской базы на Черном море нет – это общеизвестный факт. Флот, по большому счету, некуда выводить – на берегу Цемесской бухты в районе Новороссийска, где ведется строительство инфраструктуры для новой базы флота, традиционно сложилась область сосредоточения морского экономического потенциала России на Черном море. Поэтому создание основной базы ЧФ в Новороссийске нанесет ущерб экономическим интересам страны. Более рациональным решением было бы создание основной базы флота на Тамани – в акватории Кизилташского лимана, который мог бы быть соединен с Черным морем посредством

⁸⁵ Весь российский флот // Коммерсантъ Власть. – 2008. – 25 февраля.

строительства морского канала. Но, судя по всему, этот вариант из-за немалой затратности в настоящее время даже не рассматривается компетентными органами.

Как известно, основными правовыми документами, регулирующими российско-украинские отношения в регионе, и условия пребывания Черноморского флота России в Крыму являются базовые российско-украинские соглашения по Черноморскому флоту, подписанные 28 мая 1997 г. в Киеве. Они определили условия раздела флота между сторонами, условия и статус пребывания ЧФ России на украинской территории. База в Севастополе передавалась России в аренду сроком на 20 лет с возможностью автоматического продления.

В октябре 1991 г. Верховный Совет Украины в одностороннем порядке принял решение о подчинении Черноморского флота, в январе 1992 г. президентами России и Украины Б. Ельциным и Л. Кравчуком был подписан политически непродуманный протокол, по которому ЧФ должен был войти в состав ВМС Украины! Соответственно, в апреле того же года Л. Кравчук издал указ о переходе Черноморского флота под юрисдикцию Украины, на что Б. Ельцин через два дня ответил указом о переходе вышеупомянутого флота под юрисдикцию России. В июне 1992 г. в Дагомысе стороны договорились о продолжении переговорного процесса по ЧФ. В августе того же года президенты подписали соглашение, согласно которому Черноморский флот становился Объединенным флотом двух стран с объединенным командованием. Тем не менее, уже в июне 1993 г. теми же лицами было подписано соглашение о создании двух отдельных флотов на базе бывшего советского ЧФ – с этого начинается процесс достижения договоренности о разделе флота, завершившийся уже при преемнике Л. Кравчука на посту Президента Украины Л. Кучме. Сначала в 1995 г. в Сочи было подписано соглашение, в котором говорилось о раздельном базировании флотов двух стран, а затем в 1997 г. – уже упомянутые выше «базовые соглашения»⁸⁶.

Практически одновременно с соглашениями по флоту, 31 мая 1997 г. президентами Б.Ельциным и Л.Кучмой был подписан еще один документ, определяющий российско-украинские отношения на современном этапе – «Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». В этом договоре говорится о территориальной целостности и нерушимости существующих между двумя странами границ. То есть, подписав его, Россия согласилась уважать фактически сложившиеся на тот момент границы Украины, что означало признание украинской принадлежности Крыма и города Севастополь. Аналогичное признание содержится и в базовых соглашениях по флоту – ведь Россия арендует у Украины базу в Севастополе. В обмен на это Россия получала в очень общей и расплывчатой форме обещания

⁸⁶ Крюков Н.А. Конец дипломатического вальсирования близок // Независимое военное обозрение. – 2006. – 17 февраля; Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С. Черноморский узел. – М.: Международные отношения, 2007. – С. 118.

партнерских взаимоотношений – в частности неиспользование территории ни одной из сторон в ущерб безопасности другой⁸⁷. Более того, в январе 2003 г. сложившееся положение было зафиксировано в «Договоре между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе»⁸⁸.

На фоне последних событий, предшествующая политика российских властей, разменявших в конце 1990-х гг. завоеванные и сохраненные предками территории на «бумажную» дружбу с Киевом, оказавшуюся столь недолговечной, представляется особенно недаленовидной. Впрочем, политическая истерия, поднятая окружением украинского Президента, в отношении претензий России на Крым имеет определенные основания. Многие российские эксперты и политики говорили и говорят об ущербности «большого договора» 1997 г. с точки зрения интересов России и подчеркивают возможность его пересмотра.

Сам факт передачи Крыма и Севастополя из состава РСФСР в состав УССР в 1954 г. и соответственно украинская принадлежность этих территорий признаются неправомерными, противоречившими действовавшим на тот момент конституциям СССР и РСФСР. Высказываются следующие основания для подобного утверждения: решение о передаче Крымской области в феврале 1954 г. принималось Президиумом Верховного Совета РСФСР (разумеется, после соответствующего решения высшего партийного органа Президиума ЦК КПСС). Соответственно, было принято постановление Президиума ВС РСФСР, а затем соответствующее постановление Совета Министров РСФСР. Постановление Президиума ВС РСФСР от 5 февраля, равно как и постановление Президиума ВС УССР по тому же вопросу были направлены на утверждение в Президиум ВС СССР. После утверждения (19 февраля) был издан Закон СССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» от 26 апреля 1954 г. Однако, согласно Конституции РСФСР 1937 г. Президиум ВС РСФСР не имел полномочий решать вопрос о территориальных изменениях. Высшим органом государственной власти в республике являлся Верховный Совет, но он был созван только для утверждения изменений в Конституции РСФСР в июне 1954 г., то есть *post factum*. Впрочем, даже ВС РСФСР, исходя из анализа республиканской конституции, не имел права решать подобный вопрос. В этом плане в российской конституции содержался некий правовой «пробел». Таким образом, Президиум Верховного Совета СССР в феврале 1954 г. утвердил совершенно незаконное решение.⁸⁹

Что касается статуса города Севастополь, то здесь ситуация еще менее бесспорная с правовой точки зрения. В 1948 г. он получил статус города республиканского подчинения, то есть был подчинен не областным властям, а напрямую Москве. В 1954 г. УССР была передана именно Крымская область, а не территория Крымского полуострова. Соответственно, Севастополь должен был упоминаться отдельно, но

⁸⁷ Федоров А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. – М.: Издательство МГУ, 1999. – С. 43-47.

⁸⁸ Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе. Киев. 29 января 2003 г. (<http://www.kremlin.ru/text/docs/2003/01/30632.shtml>).

⁸⁹ Федоров А.В. Указ. соч. – С. 7-11.

этого не произошло и, получается, что формально он не был передан Украине. Кроме того, Севастополь как главная база ЧФ имел особый статус, особый административный режим закрытого города. В частности, даже въезд в него с территории области осуществлялся по спецпропускам. Фактически он управлялся напрямую из Москвы, союзными органами. Поэтому зафиксированное в Конституции УССР 1978 г. одностороннее распространение юрисдикции республики на Севастополь также может быть оспорено с точки зрения законности данного акта.⁹⁰

Возможность отказа от «большого договора» и непризнание Крыма частью территории Украины вновь стала обсуждаться в мировой и отечественной прессе по итогам «пятидневной войны»⁹¹. Но если отказаться от этого договора, остается договор о границе 2003 г., согласно которому Россия опять-таки признает Крым за Украиной.⁹² Дипломатические просчеты предшествующих лет привели к тому, что правовые основания для подтверждения своих прав на Крым есть и у России, и у Украины. Другое дело, что в современном мире правовые основания являются лишь подспорьем для проведения реальной политики, дополнительным аргументом, применяющимся вкупе с другими инструментами.

У России достаточно оснований вернуть себе Крым – это не только военно-стратегические соображения, но и исторические, культурные, национальный, религиозный факторы. Сами по себе эти факторы обуславливают позитивное отношение большинства граждан Крыма, которое составляют русское и русскоязычное население, к России, и одновременно столь же негативное отношение большинства крымчан к официальному Киеву, который проводит насильственную украинизацию Крыма, использует крымско-татарский фактор для создания оппозиции русскоязычному большинству и продвижения своих интересов на полуострове.⁹³ Однако для осуществления подобного решительного шага в отношении Крыма или хотя бы Севастополя необходима политическая воля руководства, готового принять решения, имеющие массу текущих издержек, но значимые на долгосрочную и сверхдолгосрочную перспективу. Безусловно, такие решения должны опираться на трезвую оценку соотношения сил, собственного военного, экономического и политического потенциала,

⁹⁰ Там же. – С. 32-35.

⁹¹ Harding L. Crimea: Divided peninsula plays host to Russian warships and Ukrainian pride // The Guardian. 2008. September, 16.; Fear that Sevastopol may be next port of call for Russia // The Times. 2008. September, 10.; Толстов С. Севастопольское обострение. Флот и Крым в контексте украинско-российских отношений. // Независимая газета. – 2008. – 29 сентября.

⁹² См.: Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе.

⁹³ Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С. Указ. соч. – С. 124-130.

возможных вариантов реакции Запада и, прежде всего, США и НАТО, а также способов блокирования такой реакции, или смягчения ее последствий.

2.1.4. Тихоокеанский регион

На Тихоокеанском направлении можно выделить два основных конфликта, непосредственно затрагивающих Россию. Это территориальные притязания Японии на часть Курильских островов и последствия невыгодного для России разграничения в Беринговом море в результате подписания в 1990 г. советско-американского соглашения о линии разграничения морских пространств. Рассмотрим эти проблемы в отдельности.

Берингово море. 1 июня 1990 г. было подписано Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств. Свои подписи под ним поставили тогдашний госсекретарь США Дж. Бейкер и Министр иностранных дел СССР Э.А. Шеварднадзе. 16 сентября 1991 г. в США соглашение было ратифицировано. Высшие органы законодательной власти СССР, а впоследствии и Российской Федерации, до сих пор не ратифицировали данное соглашение.

Конфликтность ситуации состоит в том, что в соответствии с этим соглашением под юрисдикцию США с правом осуществлять «суверенные права и юрисдикцию, вытекающие из юрисдикции в экономической зоне», попали значительные водные пространства, ранее являющиеся местами традиционного промысла для российских рыбопромышленников, а также участки континентального шельфа, перспективные с точки зрения разработки углеводородов. Данный шаг явился односторонней уступкой со стороны СССР.

Вопрос о спорных зонах образовался после введения обеими странами в 1976-77 гг. 200-мильных ИЭЗ. На участке протяженностью около 1500 км 200-мильные зоны налагались друг на друга. СССР в одностороннем порядке в 1977 г. уступил «спорную» часть своей ИЭЗ США, однако даже при этом возник вопрос о разграничительной линии. Советская сторона считала, что она должна проходить по локсодромии, а американская – по ортодромии. В результате разного подхода создался спорный участок площадью около 15 тыс. кв. миль, который являлся с промысловой точки зрения важным именно для российского рыболовства.

В результате, к США отошли: часть ИЭЗ СССР площадью 23,7 тыс. км², фактически переданная СССР Соединенным Штатам еще в 1977 г; часть ИЭЗ СССР площадью 7,7 тыс. км²; участок континентального шельфа площадью 46,3 тыс. км² в открытой центральной части Берингова моря, находящийся за пределами 200 морских миль от исходных линий. При этом участок континентального шельфа, отошедший в этой части Берингова моря к Российской Федерации, составил всего 4,6 тыс. км². В итоге

американская ИЭЗ в ряде мест превысила лимит, установленный Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., на 50 миль⁹⁴.

Сложившаяся ситуация привела в 1990-е – 2000-е гг. к ряду инцидентов на море, участниками которых стали российские рыбопромысловые суда и корабли береговой охраны США. Ряд российских судов был задержан, препровожден в американские порты и освобожден только после уплаты штрафа. В 2003 г. американские корабли получили разрешение применять оружие против нарушителей.

Российские законодатели неоднократно ставили вопрос о пересмотре соглашения, которое квалифицировалось как «несбалансированный международный договор, содержание которого ставит под сомнение его соответствие национальным интересам Российской Федерации, в первую очередь в области рыболовства» и давались соответствующие рекомендации Правительству. Однако пока подвижек в этом направлении сделано не было.

Проблема государственной принадлежности Курильских островов. Япония продолжает предъявлять территориальные претензии к России, требуя возвращения ей южных островов Курильской гряды (Кунашир, Итуруп, Шикотан и о-ва Хабомаи). При этом представители наиболее радикальных политических кругов Японии заявляют о том, что Россия должна вернуть Японии весь Курильский архипелаг и южную часть Сахалина. Как известно, Курильские острова с XVIII в. входили в состав российской империи, что подтверждалось царскими указами (1779, 1786, 1799 гг.) о том, что жители Курил айны являются подданными российского императора. Япония начала проникновение на южные Курилы с начала XIX в., и в 1855 г., согласно Симодскому трактату, установившему дипломатические отношения между Россией и Японией, фактически была признана принадлежность четырех южных островов Японии (граница была проведена между о-вами Итуруп и Уруп – пролив Фриза). В 1875 г. Россия уступила всю Курильскую гряду Японии в обмен на отказ от японских претензий на южную часть о. Сахалин. После русско-японской войны 1904-1905 гг. по Портсмутскому миру Россия уступила Японии южную половину Сахалина, этот мирный договор также отменял все ранее достигнутые договоренности (трактаты 1855 и 1875 гг.). В 1945 г. советские войска заняли Курильские острова и Южный Сахалин, которые, согласно ялтинским договоренностям (февраль 1945 г.) между союзниками, отходили к СССР. В 1951 г. был заключен Сан-Францисский

⁹⁴ Зиланов В. Возможен ли компромисс в Беринговом море?// Обозреватель (Observer). – 2002. – №1.

мирный договор с Японией, согласно которому, она отказывалась «от всех прав, правооснований и претензий на Курильские острова и на ту часть острова Сахалин и прилегающих к нему островов, суверенитет над которыми Япония приобрела по Портсмутскому договору»⁹⁵. Но уже на Сан-Францисской конференции японский премьер С. Иосида, принимая мирный договор и отмечая его справедливость и великодушие, сделал декларацию насчет Курил и Сахалина, заявив об одностороннем занятии Россией этих территорий и оккупации Хабомаев и Шикотана (которые он назвал частью о. Хоккайдо). Это было подготовкой почвы для выдвижения претензий. Сенат США при ратификации также высказал оговорку о том, что условия договора не означают признания прав СССР на территории, входившие в состав Японии к началу войны⁹⁶. Советский Союз не подписал этот договор. Однако в октябре 1956 г. была подписана Совместная декларация СССР и Японии, согласно которой между странами прекращалось состояние войны и устанавливались дипломатические отношения. В декларации содержался пункт о добровольной передаче Японии о-вов Хабомаи и о. Шикотан после заключения мирного договора⁹⁷. Накануне советско-японских переговоров (Лондон 1955 г.) глава МИД Японии М. Сигэмицу выступил в парламенте с заявлением о том, что Япония будет добиваться возвращения ей Южного Сахалина и Курильских островов. Это означало фактический отказ от положений Сан-Францисского договора и выдвижение территориальных претензий к СССР⁹⁸. По словам С.Л. Тихвинского, активного участника переговоров с японской делегацией и заключения вышеупомянутой декларации, стремление Н.С. Хрущева быстро решить территориальные проблемы ослабляло позиции советской делегации⁹⁹.

Указанный спор, точнее, японские претензии, не прекращаются и по сей день. В частности летом 2009 г. японский парламент одобрил поправки к закону 1982 г. «Об особых мерах для форсирования решения проблемы Северных территорий», согласно которым необходимо «прилагать максимальные усилия для реализации скорейшего возвращения Северных территорий как территорий, принадлежащих Японии». Законодательно оформлены притязания Японии на российские острова, «как исконные земли Японии».

⁹⁵ Зиланов В.А., Кошкин А.А., Латышев И.А., Сенченко И.А. Русские Курилы: история и современность. Сб. док. – М., 2002. – С. 112.

⁹⁶ Там же. С. 111, 115.

⁹⁷ Там же. С. 130.

⁹⁸ Латышев И.А. Путин и Япония. Будут ли уступки? 2000-2005. М., 2005. С. 17.

⁹⁹ Время новостей. – 2008. – 1 сентября.

С позиции России, передача даже двух из четырех островов не приемлема, т.к. учитывая их географическое положение, это позволило бы Японии блокировать Кунаширский пролив и, частично, пролив Екатерины. Передача же всех четырех означала бы возвращение к границе 1855 г. по проливу Фриза и существенное ухудшение позиций нашей страны как в военно-стратегическом плане, так и с экономической точки зрения (изменение границ территориальных вод и ИЭЗ в Охотском море). Впрочем, как явствует из заявления Премьер-министра Японии Т. Ассы весной 2009 г., Япония не рассматривает варианта раздела Южных Курил с Россией, а требует передачи всех четырех островов¹⁰⁰. Таким образом, Россия не может изменить свою позицию по Курилам, не поступившись национальными интересами. Япония также, судя по всему, не намерена менять свою позицию и отказываться от территориальных претензий, поскольку почва для их выдвижения имела и продолжает сохранять как внутривнутриполитические, так и внешние основы. Ситуацию вокруг Курильских островов можно признать патовой. По-видимому, она будет создавать проблемы в двусторонних отношениях в долгосрочной перспективе.

2.2. СПЕЦИФИКА МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ВЫСОКОШИРОТНЫХ РАЙОНАХ

Развитие сотрудничества, либо наоборот, межгосударственных противоречий, в потенциале чреватых конфликтными ситуациями, в высокоширотных регионах Земли – Арктике и Антарктике – во многом определяется их географическими особенностями (суровыми климатическими условиями и труднодоступностью). Поэтому эти территории и акватории до сих пор очень слабо вовлечены в хозяйственный оборот, а их политический статус до сих пор окончательно не определен. С другой стороны, эти районы являются последним крупнейшим резервом водных биологических, минеральных и энергетических ресурсов. Это составляет основу притязаний ряда стран на обладание этими названными запасами и полезными ископаемыми. Кроме того, эти районы чрезвычайно уязвимы с экологической точки зрения.

2.2.1. Арктика: зона межгосударственного сотрудничества и противоречий

Одним из крупнейших узлов международных противоречий является Арктика. Принимая во внимание неоднократно выдвигавшиеся предположения о грядущем таянии арктических льдов, к сожалению имеющие по большей части политическую подоплеку, можно предположить, что в ближайшее время Арктика станет ареной ожесточенной

¹⁰⁰ Независимая газета. – 2009. – 9 апреля.

борьбы. Во-первых, между государствами Арктического региона (Россия, США, Норвегия, Канада, Дания), во-вторых, между государствами региона и другими странами – активными потребителями углеводородов (прежде всего, страны Европы, Индия, Япония и Китай), а также между странами, заинтересованными в разработке гидробионтов арктических морей. Кроме того, предсказываемое, но не доказанное отступление границы полярных льдов гипотетически может открыть огромные транспортные возможности. Речь, прежде всего, идет о Северном морском пути и т.н. Северо-западном проходе. Несомненно, что одни приарктические страны будут стремиться сохранить контроль над этими перспективными морскими путями, другие – получить контроль над судоходством в этой части Мирового океана, третьи – добиваться права свободного прохода и закрепления за арктическими морскими путями статуса международных вод.

Говоря о данных конфликтах в будущем времени, обуславливая их возникновение как неизбежной перспективой истощения запасов углеводородного сырья на суше, так и более отдаленной и неявной перспективой очищения арктических вод ото льда, мы, тем не менее, должны отметить, что споры о разграничении морских пространств между государствами-морепользователями в Арктике уже существуют и имеют тенденцию к усилению¹⁰¹. В качестве примеров можно привести некоторые из них.

Противоречия между США и Канадой вокруг Северо-западного прохода¹⁰².
США и Канада – основные участники спора вокруг Северо-Западного морского прохода, который канадцы считают своими территориальными водами. В то же время США полагают, что этот водный путь расположен не в канадских, а в международных водах.

С правовой точки зрения Северо-Западный проход расположен в двух различных по своим характеристикам водах. Это и территориальное море Канады, и исключительная

¹⁰¹ О возможности усиления конфликтности в Арктике (прежде всего, по вопросам использования энергоресурсов арктического шельфа) по мере изменения климата, в частности, говорится в докладе «Изменения климата и международная безопасность», подготовленном в марте 2008 г. Верховным представителем ЕС по внешней и оборонной политике Хавьером Соланой и комиссаром ЕС по внешним связям Бенитой Ферреро-Вальднер (См.: Запад готовится к потенциальным конфликтам с Россией в Арктике // Независимая газета. – 2008. – 11 марта). Кроме того, известна и другая информация по этому поводу, она будет изложена обобщена в специальном выпуске «Теории и практики морской деятельности», посвященном Арктике.

¹⁰² Более подробно на эту тему см.: Потепление климата провоцирует охлаждение отношений // Газета. – 2005. – 6 сентября; Великий передел Арктики // Известия. – 2005. – 18 октября; Глобальное потепление поссорило Данию и Канаду // Время новостей. – 2005. – 24 августа; Ледокольный период // Российская газета. – 2006. – 31 января; Канада просит проход // Время новостей. – 2007. – 21 августа; Арктический прицел Канады // Красная звезда. – 2007. – 17 августа; Ледяной занавес // Профиль. – 2007. – 13 августа.

экономическая зона этой страны. Режим прохода судов в этих двух пространствах совершенно различный. Как гласит 58-я статья Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в экономической зоне сохраняется свобода судоходства. А в территориальном море действует право мирного прохода. Но в данном случае речь идет о проливе. Следовательно, на все это пространство, независимо от того, относится ли оно к экономической зоне или к территориальному морю, может распространяться режим так называемого транзитного прохода, существующего в международных проливах. Согласно Конвенции 1982 г., нельзя допускать какого-либо препятствования транзитному проходу. Тот факт, что канадские власти намерены установить в водах Северо-Западного прохода как минимум три тяжеловооруженных ледокола и сеть пунктов прослушивания, можно считать определенным ограничением и мирного прохода, и свободы судоходства. Этот вопрос затрагивает в том числе и интересы России, поскольку действия Оттавы могут создавать помехи для прохода российских торговых судов. В то время, как Конвенция ООН гарантирует в подобных случаях беспрепятственное передвижение.

Спор между Канадой и Данией (Гренландия). Предмет спора – остров Ханс в проливе Дэвиса. Этот конфликт фактически тесно примыкает к американо-канадскому спору из-за Северо-западного прохода, поскольку пролив Дэвиса является частью этого прохода. Тот, кто будет контролировать остров Ханс, – будет контролировать выход судов из Северо-западного прохода в Атлантический океан. К числу причин этого спора можно отнести бытующие представления о наличии больших запасов ВБР в прилегающих водах и возможное наличие значительных запасов углеводородов на шельфе Канады.

При демаркации границ между Данией (Гренландия) и Канадой, происходившей в 1973 г., статус острова Ханс и некоторых других островов в проливе не был определен. В Копенгагене утверждают, что остров был открыт викингами, расположен географически ближе к Гренландии и поэтому принадлежит Дании. Оттава ссылается на то, что Ханс некогда принадлежал Великобритании, а потом отошел Канаде.

Шпицберген и «серая зона». Конфликты, происходящие в этом регионе, затрагивают непосредственно морские интересы России. Они вызваны противоречиями между Норвегией и рядом стран-участников Парижского договора 1920 г. относительно статуса вод вокруг этого архипелага, а также проявлением российских и норвежских интересов в т.н. «серой зоне» в Баренцевом море. Важность проблем, связанных со Шпицбергом и «серой зоной», определяется возможностью возникновения прецедента пересмотра status-quo, непосредственно затрагивающего как незыблемость границ

российских полярных владений, так и стратегических интересов России в западной части Арктики и Северной Атлантике. Речь идет, прежде всего, о т.н. «серой зоне», образовавшейся в результате несоответствия между заявленной норвежцами границы своей ИЭЗ и границами полярных владений СССР согласно Постановлению Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 г., в которой рыболовство осуществляется двумя сторонами совместно, но разработка шельфа зависит от урегулирования правового статуса этих акваторий. А данный вопрос остается отложенным с 1970-х гг. Поскольку норвежская интерпретация морской границы (по равноудаленной линии) сильно отличалась от советской (проведенной в 1926 г.) в 1978 г. стороны согласились временно применять в этой зоне согласованные единые правила рыболовства (хотя с точки зрения Женевских конвенций по морскому праву 1958 г. позиция СССР более убедительна, поскольку проведение границы по равноудаленной линии подчинено условию: «если иная линия границы не оправдывается особыми обстоятельствами»)¹⁰³. Проблема, связанная со Шпицбергом, на прибрежные акватории и шельф которого Норвегия упорно пытается распространить нормы своего национального законодательства в обход ограничений, которые были наложены Парижским договором, имеет тенденцию к усугублению. Пересмотр Парижского договора 1920 г. приведет к свертыванию российской хозяйственной активности на архипелаге, а также негативно скажется на трактовке вопросов разграничения российского и норвежского секторов в Баренцевом море и, соответственно осуществления российской морехозяйственной деятельности в Баренцевом море и регионе Северной Атлантики. В дальнейшем это может серьезно ударить по военно-стратегическим позициям России в регионе в связи с перспективой милитаризации архипелага и перекрытием российскому ВМФ выхода в Северную Атлантику¹⁰⁴.

Международное сотрудничество в Арктике особенно интенсифицировалось после окончания «холодной войны». Процесс расширения научного, экономического и политического взаимодействия между арктическими странами стал рассматриваться как попытка создания режима международного управления ресурсами и экологией Арктики. Надо заметить, что конкретно-фрагментарные («целевые») международные режимы управления в Арктике известны давно. Еще в 1911 г. была заключена Конвенция о

¹⁰³ См. интервью А. Вылегжанина и В. Зиланова журналу «Рыбные ресурсы»: Рыбные ресурсы. – 29 декабря 2005 г.; Теория и практика морской деятельности. Вып.10. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. М.: СОПС, 2006. – С. 116.

¹⁰⁴ Там же. – С. 131-133.

сохранении котиков в северной части Тихого океана, прекратившая действие, но затем ставшая основой для новой одноименной Конвенции 1957 г., заключенной в Вашингтоне между СССР, Канадой, Японией и Соединенными Штатами и действовавшей до 1986 г.¹⁰⁵. В 1920 г. в Париже был заключен Договор о Шпицбергене¹⁰⁶. В 1973 г. между Данией, Норвегией, Канадой, Соединенными Штатами и Советским Союзом в Осло было подписано Соглашение о сохранении белых медведей¹⁰⁷. В 1987 г. был подписан Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, к которому присоединились 36 стран (в т.ч. и СССР), а к 1990 г. их количество увеличилось до 92-х¹⁰⁸. В 1980 г. Советский Союз ратифицировал Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года¹⁰⁹. В 1976 г. СССР и Норвегия урегулировали вопросы рыболовства в Баренцевом море путем подписания серии соглашений.

Другие приарктические страны также участвовали в формировании согласованных режимов управления в Арктике посредством заключения двухсторонних соглашений и договоров. Исландия и Норвегия в 1980-1981 гг. организовали комиссии по вопросам рыболовства и разработки углеводородов в районе Ян Майена. Канада и Дания в 1983 году урегулировали вопросы относительно сохранения морской экосистемы в районе пролива Дэвиса – море Баффина, которой мог быть нанесен ущерб от интенсификации коммерческого судоходства¹¹⁰. США и Канада подписали в 1987 г. соглашение по североамериканскому оленю, обитающему в районе реки Поркупайн. С 1988 г. США и Канада ведут переговоры по вопросу о заключении Соглашения о сотрудничестве в Арктике, которое решило бы или, по крайней мере, частично урегулировало использование вод Северо-западного прохода.

¹⁰⁵ Боле подробно см.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Прекращение действия Временной конвенции о сохранении котиков северной части Тихого океана 1957 г. – СЕМорП, М. 1989. – С. 87-94.

¹⁰⁶ См.: Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. – М.: СОПС, 2007; E. Singh, A. Saguirian. The Svalbard Archipelago: The Role of Surrogate Negotiators // in Polar Politics. Creating International Environmental Regimes. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.-Y.: Cornell University Press, 1993. – P. 56-95.

¹⁰⁷ См.: A. Fikkan, G. Osherenko, A. Arikainen. Polar Bears: The Importance of Simplicity // in Polar Politics. Creating International Environmental Regimes. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.-Y.: Cornell University Press, 1993. – P. 96-151.

¹⁰⁸ См.: P. Haas. Stratospheric Ozone: Regime Formation in Stages // in Polar Politics. Creating International Environmental Regimes. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.-Y.: Cornell University Press, 1993. – P. 152-185.

¹⁰⁹ См.: Soroos M. Arctic Haze and Transboundary Air Pollution: Conditions Covering Success and Failure // in Polar Politics. Creating International Environmental Regimes. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.-Y.: Cornell University Press, 1993. – P. 186-222.

¹¹⁰ Oran Young. Creating Regimes. Arctic accords and International Governance. – N.-Y.: Cornell University Press, 1998. – P. 33.

Соединенные Штаты были одними из главных инициаторов Арктического Совета, который был сформирован после подписания одноименной декларации в Оттаве в сентябре 1996 г. В 1977 г. с целью согласованного учета интересов коренных народов Севера, проживающих на территории Гренландии, Канады, Аляски и СССР, в рамках ООН была организована Приполярная конференция эскимосов. В 1990 г. арктическими государствами был сформирован Международный комитет арктических исследований (IASC), который сегодня насчитывает уже 17 участников. Арктическими и неарктическими странами был создан Арктический форум – неправительственная некоммерческая организация, членами которой являются 16 северных регионов 8-ми государств мира (Дания – включая Гренландию и Фарерские острова, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция)¹¹¹.

Катализатором нового этапа сотрудничества в Арктике стало окончание «холодной войны» и распад Советского Союза. В предшествующие годы Арктика была зоной столкновения полярных интересов двух противостоящих блоков во главе с Советским Союзом, с одной стороны, и Соединенными Штатами и их союзниками по НАТО – Канадой, Данией, Исландией, Норвегией – с другой. Арктический регион имел (и имеет поныне) важное военно-стратегическое значение, как, прежде всего, район развертывания морских стратегических ядерных сил.

В военно-морской стратегии США операции в Норвежском, Баренцевом морях, а также в глубинах Северного ледовитого океана занимали и занимают центральное место. В случае вооруженного конфликта эти акватории являются для Соединенных Штатов предполагаемым местом развертывания авианосных ударных групп и ударных подводных лодок. Не имея постоянных военно-морских сил в Арктике, ВМС США обеспечивают свое присутствие в данном регионе за счет участия в маневрах и учениях НАТО в Норвежском море. Дания, являясь членом НАТО, основной вклад в политику безопасности в Арктике вносит через Гренландию, которая играет важное значение с точки зрения обороны Северной Америки. Здесь в г. Туле установлена станция дальнего обнаружения баллистических ракет. На территории Норвегии располагается инфраструктура НАТО, обеспечивающая управление, снабжение, связь и разведку. На территории Исландии, являющейся членом НАТО, но не имеющей своих собственных ВС, в г. Кефлавик располагается американская военная база, основной задачей которой является обеспечение противолодочной и противовоздушной обороны.

Кроме того, стратегическая ценность Исландии определяется ее центральным положением на рубеже Гренландия-Исландия-Великобритания. Это позволяет силам ПЛО и ВВС покрывать с высокой эффективностью большие площади морей с целью наблюдения за движением российского ВМФ. Балтийский, Черноморский и, частично, Тихоокеанский флоты России, чтобы выйти в открытый океан,

¹¹¹ Ibid. – P. 33-35.

должны пройти проливы, которые контролируются другими государствами. С этой точки зрения Северный флот находится в более выгодном положении, так как пролив между Норвегией и Шпицбергенем представляет собой огромное морское пространство (ширина – 345 миль), северная часть пролива является демилитаризованной, прилегающие к Кольскому полуострову акватории круглый год не замерзают. Наиболее благоприятная зона для действия российских ракетных подводных лодок в случае вооруженного конфликта находится в проливе Дэвиса и в Лабрадорском море, куда можно пройти как из Северного ледовитого океана, так и из Атлантического¹¹².

Одним из первых показателей форсирования международного сотрудничества в Арктике стала речь Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в Мурманске в 1987 г. В ней он предложил придать Северу Европы статус безъядерной зоны, значительно сократить военно-морскую активность в прилегающих к Северной Европе морях, расширять международную научную кооперацию, стремиться к международному взаимодействию в области охраны окружающей среды, учитывать права коренных народов данного региона и даже совместно разрабатывать арктические ресурсы. Кроме того, он выступил с инициативой «открытия» Северного морского пути (СМП) для иностранных судов при «нашем обеспечении ледокольной проводкой»¹¹³. Последнее обстоятельство по-видимому спровоцировало усиление претензий различных зарубежных государств на придание СМП статуса международного морского пути и пересмотра статуса арктических проливов как внутренних вод России. Норвегия, например, настойчиво продвигает инициативу преобразования Севморпути в международный коммерческий транзитный маршрут. Выдвигаются предложения пересмотреть российское законодательство по Арктике и привести его в соответствие с требованиями ВТО и ЕС. Ряд государств, в частности, США, отказываются признавать обязательную проводку судов российскими лоцманами и российскими ледоколами, а также оспаривают право России регулировать судоходство на отдельных участках этой трассы. Изучают возможности использования национальной транспортной коммуникации России в Арктике в своих интересах ведущие азиатские государства, в частности Китай, Индия и

¹¹² Более подробно см.: Арикайнен А.И., Косов О.А. Проблемы военной безопасности в Арктике. – М.: ВНИИ Системных исследований, 1990. О стратегической роли Арктики в военных планах США и Советского Союза см.: главу №2 «The Arctic strategic arena: security interests» в книге: Osherenko G., Young O. The Age of the Arctic: hot conflicts and cold realities. – Cambridge University Press, 1989. – P.15-45.

¹¹³ Правда. – 1987. – 2 октября; См. также: http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr_id=172&art_id=13839.

Япония¹¹⁴. Данные вопросы (превращение СМП в международную магистраль) активно обсуждаются, например, в рамках Совета Баренцева/Евро-Арктического региона¹¹⁵.

В июне 1991 г., накануне распада Советского Союза, Финляндия выступила инициатором подписания 8-ю арктическими странами Декларации по защите окружающей среды Арктики (так называемая Рованиемская декларация). Главной целью данного процесса международного сотрудничества было провозглашено стремление к поддержанию устойчивого развития арктического региона, посредством минимизации экологических рисков. К последним были отнесены угрозы, связанные с загрязнением окружающей среды нефтепродуктами¹¹⁶, хлорноорганическими загрязнителями, тяжелыми металлами, сточными водами, различного рода окислителями, а также радиоактивными материалами. Данная направленность, пролоббированная Финляндией, была вовсе не случайной. В памяти были еще свежи воспоминания о чернобыльской катастрофе, а, кроме того, скандинавские страны были весьма обеспокоены безопасностью хранения радиоактивных материалов на Кольском полуострове и не раз заявляли о формировании кислотных осадков (источник – оксиды сера и азота¹¹⁷) над этой территорией, которые негативным образом влияли на финские лесные угодья¹¹⁸. В 1993 г. состоялась вторая встреча на уровне министров иностранных дел в Нууке (Гренландия), а затем в марте 1996 г. – третья в канадском арктическом поселке Инувик.

Норвегия, со своей стороны, стала главным инициатором другого процесса. В 1993 г. на встрече министров иностранных дел в Киркене (Норвегия) представители 5-ти северных государств, Россия и Европейская комиссия подписали Декларацию о

¹¹⁴ Страны Северной Европы ставят вопрос об изменении статуса Северного морского пути // Российская газета. – 2006. – 28 июня.

¹¹⁵ Из варяг в янки // Итоги. – 2005. – 21 ноября; США нацелились на Арктику // РБК. – 2006. – 16 января.

¹¹⁶ В марте 1989 г. у побережья Аляски потерпел крушение танкер «Еххон Valdez». Работы по очищению побережья обошлись компании Еххон в 2,1 млрд долларов. Этот инцидент оказал огромное влияние на формирование в общественном мнении стран Северной Америки и Северной Европы осознанной необходимости в создании механизмов недопущения подобного рода катастроф. Причина данного рода озабоченности кроется в том, что если в течение определенного периода времени не удастся ликвидировать утечку нефти, то после покрытия акватории льдом сделать это уже не получится – нефть будет двигаться вместе со льдом. Итоги нефтяного воздействия естественно отразятся на фито- и зоопланктоне, а возможно (и это чрезвычайно важно) и на тех водорослях, от которых напрямую зависят многие промысловые виды, как правило, ранней зимой. См.: Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы. – М.: Наука, 2005. – С. 231.

¹¹⁷ Норильский комбинат выбрасывает в атмосферу миллионы тонн диоксида серы и тысячи тонн вредной пыли. Выбросами комбината «Апатит» заражена практически третья часть Лапландского государственного заповедника. См. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы. – М.: Наука, 2005. – С. 229-231.

¹¹⁸ Oran Young. Creating Regimes. Arctic accords and International Governance. – N.-Y.: Cornell University Press, 1998. – P. 36.

сотрудничестве в Баренц/Евро-арктическом регионе. Географически этот регион включает в себя территорию в 1,2 млн кв. км в составе: регионов Нордланд, Тромсе и Финнмарк в Норвегии; региона Норрботтен в Швеции; Лапландии в Финляндии; Мурманской и Архангельской областей, а также республики Карелия. Основными целями данного сотрудничества, провозглашенным в Декларации, были кооперация в области защиты окружающей среды, развития промышленности, науки и технологий, транспорта и коммуникаций, культуры, туризма и интересов коренных народов. Кроме того, с самого начала принципиальное внимание предполагалось уделять вопросам урегулирования рыболовства в Баренцевом море, подготовки к добыче нефти и газа на шельфе, контроля над степенью радиоактивного загрязнения морских районов вокруг Новой Земли¹¹⁹ и Кольского полуострова. Кроме того, среди наиболее важных целей данного рода взаимодействия, не анонсированных на официальном уровне, было привлечение Европейского Союза, полноправными членами которого стали Финляндия и Швеция, к ресурсам Арктического региона, которые могли бы беспрепятственно быть доставлены к промышленным центрам на Юге Европы¹²⁰. Немаловажной задачей являлось также включение Российской Федерации в политическую архитектуру новой Европы, что должно было обеспечить устойчивость развития правопреемницы Советского Союза, ее идеологическую совместимость, экономическую уступчивость и бесконфликтность.

В сентябре 1996 г. в норвежском городе Берген министрами иностранных дел России, Норвегии и США было подписано Соглашение о программе «Военного сотрудничества в Арктике по вопросам окружающей среды» (АМЕС)¹²¹. Основное внимание данной программы направлено на утилизацию атомных подводных лодок (АПЛ), выведенных из состава Северного флота. В дополнение к этому, утилизация российских АПЛ осуществляется в рамках российско-американской программы «Совместное уменьшение угрозы» (СТР), известной также как инициатива Нанна-Лугара,

¹¹⁹ На Северном испытательном полигоне (Новая Земля) с 1956-го г. по 1990 г. произведено 132 ядерных взрыва, из них атмосферных – 87, подводных – 3, подземных – 42. Наземные испытания 1961-1962 гг. привели к уничтожению множества птичьих базаров на Новой Земле, где находились крупнейшие (408 млн. особей) колонии морских птиц Северного полушария. При 27 подземных ядерных взрывах имело место просачивание радиоактивных инертных газов, дающих при распаде цезий-137. Причем зачастую просачивание инертных газов в атмосферу выходило за пределы полигона и распространялось на акваторию Карского моря. Более подробно см.: Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы. – М.: Наука, 2005. – С. 234-235.

¹²⁰ Oran Young. *Creating Regimes. Arctic accords and International Governance.* – N.-Y.: Cornell University Press, 1998. – P. 44.

¹²¹ Более подробно см. официальный сайт Министерства обороны Норвегии: <http://www.mil.no/felles/ffi/amec>.

предусматривающая содействие странам бывшего СССР в уничтожении оружия массового поражения по договору СНВ-1.

По данным на 2006 г., всего из 197 атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота, 133 уже утилизированы, из них 90 на Северном Флоте, а 43 – на Тихоокеанском¹²². При этом ускоренными темпами и при больших финансовых вливаниях были утилизированы в первую очередь стратегические атомные подводные лодки, в т.ч. не выслужившие установленного срока службы. Как только эта задача, главную роль в которой сыграли Соединенные Штаты, была решена – американское финансирование значительно сократилось. Решение дальнейших вопросов радиационной безопасности было отдано на откуп региональным державам - Норвегии (Северный флот) и Японии (Тихоокеанский флот).

С Норвегией, в частности, в конце 2006 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности. В рамках соглашения Россия и Норвегия будут сотрудничать в области утилизации кораблей и судов с ядерно-энергетическими установками, а также утилизации радиоизотопных термоэлектрических генераторов (РИТЭГов), установленных на навигационных маяках в районе Мурманска, Архангельска и в Ненецком автономном округе¹²³. Предполагается, что к 2012 г. проблема разделки неутраченных подлодок будет решена. Однако останутся вопросы вывоза отработанного топлива с береговых баз, рекультивации загрязненных территорий и так далее. И эти задачи, можно предположить, будут решаться намного дольше. Причина этого в том, что в их урегулировании заинтересовано уже намного меньшее количество наших новых партнеров, исключение составляют лишь граничащие с нами государства, чьи финансовые возможности куда скромнее, чем у Соединенных Штатов. Кроме того, большинство из этих проблем уже будут рассматриваться как внутренние дела России, не представляющие угрозы с военной точки зрения.

Еще одной программой сотрудничества с Российской Федерацией стала подписанная в 1999 г. в Кельне на встрече глав ЕС инициатива под названием «Северное измерение». Партнеры программы ЕС помимо России (представляющей Северо-Западный регион страны) – Исландия и Норвегия, не входящие в Европейский Союз. Статус наблюдателей – у США и Канады. Основное заявленное направление сотрудничества –

¹²² РИА Новости. – 2006. – 15 мая; Интерфакс-АВН. – 2006. – 28 ноября.

¹²³ ИА Росбалт. – 2006. – 5 декабря.

экономика и инфраструктура: создание благоприятных условий для деятельности бизнеса, вопросы энергетики и транспорта. Также особое внимание уделяется экологии, общественному здоровью и развитию телекоммуникаций. В рамках «Северного измерения» существуют два специальных партнерства (партнерство в вопросах общественного здоровья и благополучия и экологическое партнерство), а также план действий по развитию информационных технологий¹²⁴. Однако в отношении России предполагается, что основным направлением сотрудничества станет энергетика. Акцент делается на использовании топливно-энергетических и других природных богатств российских северо-западных регионов. России отводится традиционная роль поставщика сырья, а производственное, научно-техническое сотрудничество остается в тени. В надежде на получение огромных дивидендов от участия в освоении российских шельфовых месторождений нефти и газа в Баренцевом море выдвигаются и другие проекты: создания «Северного морского коридора», который должен стать продолжением СМП¹²⁵; «Поморской зоны» на территории Норвегии и Мурманской области.

Несомненно, что в каждом из этих предложений есть и свое рациональное зерно. Международное сотрудничество и кооперация – необходимый элемент современной системы международных отношений. Однако, очевидно, что любое сотрудничество должно оставаться взаимовыгодным. В этой связи вызывает большие опасения навязываемый мировому сообществу тезис о том, что национальные государства не способны на односторонней основе «правильно» управлять некими «общими ресурсами всего человечества». Предполагается, что с целью достижения их устойчивого развития, эффективности и справедливости в их распределении требуется переход на иной надгосударственный уровень управления¹²⁶. Речь идет о создании системы двухсторонних и многосторонних соглашений, которые регулировали бы деятельность различных государств в Мировом океане, в целом, и в Арктике, в частности. Опасность данного явления заключается в том, что рост международных конвенций и соглашений, жестко регламентирующих деятельность в Мировом океане, приведет к частичному размыванию

¹²⁴ ИА Росбалт. – 2007. – 8 мая.

¹²⁵ Данный проект был инициирован норвежским правительством, а также руководством крупнейших европейских портов. Финансирование планируется осуществлять по программе Евросоюза «Марко Поло». «Северный морской коридор» должен стать продолжением Северного морского пути, он должен соединить бассейны Северного, Норвежского и Баренцева морей. Таким образом, будут налажены регулярные перевозки из портов Европы в Мурманск. Заинтересованность в данном проекте обусловлена предстоящим освоением нефтегазовых месторождений на шельфе Арктики, в частности, Штокмановского нефтегазозонного месторождения в Баренцевом море. См.: ИА ПортНьюз. – 2007. – 23 августа.

¹²⁶ Young O. International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society. – N.-Y.: Cornell University Press, 1994.

национального суверенитета. Негосударственные субъекты международных отношений станут претендовать на ту часть государственных функций, которые до этого принадлежали национальным правительствам: контроль за выловом рыбы, экологическая экспертиза проектов освоения углеводородов, контроль за безопасностью научных исследований и т.д. Таким образом, может быть реализована концепция «управления без Правительства» (governance without government), что применительно к Арктике будет свидетельствовать о полной или же частичной потере приарктическими странами своих суверенных прав по управлению данной территорией и прилежащими акваториями, их биологическими, энергетическими и другими природными ресурсами.

2.2.2. Формирование концептуальных основ политики зарубежных стран и союзов в отношении Арктики

Арктическая стратегия США. 9 января 2009 г. Президент США Дж. Буш незадолго до инаугурации нового Президента Барака Обамы поставил свою подпись под документом, заложившим основы национальной политики Соединенных Штатов в Арктическом регионе. Этот документ – National Security Presidential Directive (NSPD)-66/ Homeland Security Presidential Directive (HSPD)-25¹²⁷ – заменил собой часть, посвященную Арктике, в другом политическом документе (Presidential Decision Directive «US Antarctic Policy»), подписанном еще при администрации Б. Клинтона в августе 1994 г.¹²⁸. В нем были заново подтверждены широкие и фундаментальные интересы США по отношению к арктическому региону. При этом новый документ не только учитывает те изменения, которые произошли в области обеспечения национальной безопасности США за последние годы, но и берет за основу такие непреложные факты, как возможное

¹²⁷ NSPD-66 / HSPD-25 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>). Стоит отметить, что данный документ был распечатан для ознакомления и принятия в качестве «плана действий» всем ключевым фигурам в политической иерархии американской администрации, в т.ч.: Вице-президенту, госсекретарю, министру финансов, министру обороны, министру внутренних дел, министру экономики, министру здравоохранения, министру транспорта, министру энергетики, главе администрации Президента, министру по делам национальной безопасности, руководителю агентства по защите окружающей среды, директору ЦРУ, помощнику президента по вопросам национальной безопасности, помощнику президента по делам национальной безопасности и контртерроризму, руководителю ведомства по науке и технологической политике, председателю Объединенного комитета начальников штабов, командующему Береговой охраной, директору Национального Фонда по науке.

¹²⁸ PDD/NSC-26 US Antarctica Policy (<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd26.htm>). Действие этого документа теперь распространяется только на Антарктику. По большому счету Арктическая политика, сформулированная в 1994 году, основывалась на 6 принципах: защита национальной безопасности и интересы обороны; защита окружающей среды и живых ресурсов; акцент на устойчивом развитии ресурсной политики; укрепление институтов сотрудничества между арктическими государствами; вовлечение с систему принятия решений коренных народов Севера; проведение научного мониторинга и исследований на локальном-региональном-глобальном уровнях (см.: <http://www.state.gov/g/oes/ocns/opa/arc/index.htm>). Таким образом, вопросы, связанные с изменением климата и возрастающим значением судоходства в Арктике, в 1994 г. не рассматривались в качестве актуальных.

глобальное изменение климата, значительное увеличение хозяйственной активности в Арктике, ресурсное богатство данного региона и его чрезвычайно хрупкую экологическую ситуацию.

В отличие от многих других документов стратегического характера, Директива Президента Буша, предусматривает не только текущий анализ ситуации в Арктической зоне, но и предлагает конкретные механизмы выполнения тех целей и задач, которые приписаны в документе. Кроме того, подчеркивается, что реализация данной директивы должна вестись в рамках соблюдения как Конституции и основных законов США, так и международных договоров и соглашений, членами которых являются Соединенные Штаты, а также обычного международного права, признаваемого США, в т.ч. международного морского права.

Основными целями политики США в арктическом регионе заявлены: обеспечение национальной и внутренней безопасности страны; защита окружающей среды Арктики и сохранение ее биологических ресурсов; контроль над экономическим развитием и ресурсной политикой в регионе с целью не допущения ущерба окружающей среде; расширение сотрудничества между 8-мью государствами (США, Канадой, Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией, Российской Федерацией, Швецией, заинтересованными в развитии арктической деятельности); привлечение сообществ северных народов к процессу принятия решений, непосредственно их затрагивающих; усиление научного мониторинга и следований по локальным, региональным и глобальным вопросам, касающимся окружающей среды.

В Директиве Дж. Буша выделяются интересы США в Арктике, связанные с обеспечением национальной безопасности. Среди них: задачи противоракетной обороны и раннего предупреждения; развертывание систем морской и воздушной транспортировки боевых частей и техники; стратегическое сдерживание; морское присутствие в регионе; проведение морских операций в области безопасности; гарантирование свободы судоходства и использования воздушного пространства. Кроме того, отмечается, что интересы Соединенных Штатов в области обеспечения внутренней безопасности напрямую связаны с необходимостью «предотвращения террористических атак и смягчения враждебных действий, которые могли бы увеличить уязвимость США со стороны терроризма в арктическом регионе». Также отмечается, что в связи неуклонным в перспективе ростом морехозяйственной деятельности в Арктике, Соединенные Штаты обязаны играть более активную роль в данном регионе, а также «обеспечить более

влиятельное присутствие с целью защиты своих интересов и распространения морской мощи». Кроме того, делается оговорка относительно того, что все государственные институты и ведомства, вовлеченные в реализацию морской политики, должны продолжать свою деятельность в отношении Арктики. Прежде всего, речь идет об осуществлении политики в области свободы судоходства (см.: PDD/NSC-32¹²⁹), защиты окружающей морской среды (см.: PDD/NSC-36¹³⁰), обеспечения морской безопасности (см.: NSPD-41/HSPD-13¹³¹), и осуществления Национальной стратегии морской безопасности (NSMS¹³²). Чуть подробнее рассмотрим некоторые из этих документов.

Директива по обеспечению морской безопасности (NSPD-41/HSPD-13) подписана 21 декабря 2004 г. В ее рамках защита «морской территории» определена как защита «всего, что так или иначе связано с морем, океаном, судоходными путями, всеми видами морской деятельности, морской инфраструктурой, контейнерами, судами и людьми, занятыми в этой области». Основным элементом политики обеспечения морской безопасности стал сформированный Директивой специальный Совместный комитет, являющийся форумом для обсуждения и координации действий Правительства в этой сфере и занимающийся анализом межведомственной практики по вопросам обеспечения морской безопасности. Комитету было поручено разработать Национальную стратегию морской безопасности.

Национальная стратегия морской безопасности (The National Strategy for Maritime Security - NSMS) утверждена в сентябре 2005 г. В ней рассмотрены возможные угрозы национальной безопасности Соединенных Штатов, среди которых: распространение оружия массового поражения, средствами доставки которого могут выступать морские пути; использование террористами судов для доставки оружия, взрывчатых материалов; использование лодок и легких судов, начиненных взрывчаткой, в качестве инструментов подрыва портовой инфраструктуры, коммерческих судов и т.д. В документе отмечается, что такие инженерные сооружения как нефтегазовые платформы, различного рода подводные сооружения, наряду с судами, перевозящими химические вещества, СПГ, нефтепродукты – являются потенциальной целью террористических атак. Нанесенный в случае такого инцидента ущерб природной среде может иметь тяжелые финансовые последствия. Кибератаки террористов могут парализовать системы управления морским транспортом и вывести их из строя. Пиратство и другие незаконные акты на море, сконцентрированные в регионах с активным судоходством, могут угрожать экономической стабильности. Морской наркотрафик является, по мнению авторов документа, универсальным средством финансирования террористических групп. Нелегальная миграция, осуществляемая морским путем, представляет угрозу экономической и социальной стабильности государства, а также ставит вопрос о важности улучшения портового контроля.

В этой Стратегии определены задачи, стоящие перед Соединенными Штатами в морской сфере. К ним отнесены: защита свободы судоходства; содействие развитию морской торговли; создание условий для

¹²⁹ PDD/NSC 32. Freedom of Navigation.

¹³⁰ PDD/NSC 36. U.S. Policy on Protecting the Ocean Environment.

¹³¹ NSPD 41. Maritime Security Policy (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>)

¹³² A National Strategy for Maritime Security (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf)

облегчения движения товаров и людей через границы с одновременным введением жесткого контроля за данными перемещениями. Выбор именно этих задач обусловлен теми обстоятельствами, что, во-первых, свобода судоходства в международных водах, проходов через проливы, заходов в порты – чрезвычайно важный элемент национальной безопасности, оказывающий непосредственное влияние и на состояние мировой экономики в целом. Во-вторых, дальнейшее развитие морской торговли, расширение возможностей по получению и отправлению любых товаров, энергетических и минеральных ресурсов, обеспечение свободного доступа на рынки других стран – базис для интенсификации американской экономики. Реализация мер по облегчению свободного передвижения товаров и людей через границы – основа прогресса в туристической отрасли и, одновременно с этим, залог дальнейшего экономического роста.

В соответствии с вышеперечисленными задачами в указанной Стратегии основные виды деятельности по обеспечению национальной безопасности в морской сфере определены так: предотвращение террористических атак и борьба с незаконными актами на море; защита населения, проживающего в приморских регионах, и обеспечение безопасности портовой/береговой инфраструктуры; минимизация ущерба и быстрое реагирование на чрезвычайные ситуации; защита океана и его ресурсов.

К действиям стратегического характера авторы документа относят необходимость поддержания безопасности с моря путем создания межгосударственных коалиций, т.к. большая часть морского пространства находится вне зоны национальной юрисдикции. Только международные механизмы могут гарантировать адекватный контроль за судоходством, перевозкой контейнерных грузов, идентификацией судовладельца, грузов и проверкой самой команды. С этой точки зрения особую важность приобретает оперативный контроль и обмен текущей разведывательной информацией для предотвращения террористической и иной криминальной активности на море. В силу сосредоточения большей части торгового судоходства в достаточно узких и крайне уязвимых международных проливах (например, Малаккский и Сингапурский проливы), их безопасность должна поддерживаться на высоком уровне, в т.ч. посредством развития регионального сотрудничества, оказания взаимной помощи и проведения консультаций в области безопасности мореплавания.

С целью исполнения положений этой Стратегии в октябре 2005 г. были утверждены 8 сопутствующих планов¹³³. Национальный план по достижению необходимого уровня информированности в морской области направлен на эффективное понимание всего того, что как-либо связано с морской деятельностью и может влиять на безопасность, экономику и окружающую среду, а также на раннее определение угроз. План по обеспечению транспортной безопасности на море направлен на улучшение национальной и международной структуры, регулирующей морское судоходство и портовую деятельность. План по обеспечению торговой безопасности призван усилить контроль в области контейнерных перевозок. План по восстановлению морской инфраструктуры содержит рекомендации и стандарты по восстановлению тех частей морского хозяйства, которые пострадали от атак террористов и были разрушены по иным причинам. Международная программа помощи и координационная стратегия (план) прописывают механизмы и рамки координации всех усилий в области морской безопасности на международном уровне. План по оказанию помощи на внутреннем уровне призван определить меры по оказанию помощи в

¹³³ Более подробно см.: NSPD 41/HSPD 13 National Strategy for Maritime Security Supporting Plans (http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial_0608.shtm).

реализации стратегии со стороны негосударственных структур. Два последних плана – План по глобальной интеграции информации и План по ответу на морские угрозы – носят секретный характер и направлены, с одной стороны, на сбор всей доступной информации о потенциальных угрозах Соединенным Штатам с морских направлений, с другой – нацелены на определение возможностей и мер ответственности всех государственных структур, призванных быстро и оперативно отреагировать на возникшие угрозы.

Возвращаясь к директиве, подписанной Президентом Дж. Бушем, отметим, что в ней декларируется тезис о том, что «свобода морей является национальным приоритетом»¹³⁴. В этой связи отмечается, что *Северо-западный проход является проливом, используемым для международного судоходства, а Северный морской путь (СМП) включает в себя «проливы, используемые для международного судоходства; режим транзитного прохода применяется к проходу через эти проливы»*. Декларируется, что *«защита прав и обязанностей, касающихся навигации и пролёта в арктическом регионе поддерживает нашу способность распространять эти права по всему миру, включая стратегически важные проливы»*¹³⁵.

С целью реализации вышеуказанных мер госсекретарю США, министру обороны и министру внутренних дел поручено: развивать дальнейшие возможности по защите сухопутных, морских и воздушных границ США в арктическом регионе; усилить систему получения оперативной информации с целью защиты морской торговли, морской инфраструктуры и ключевых ресурсов; поддерживать в арктическом регионе широкую мобильность гражданских судов, военных кораблей, воздушных судов США; защищать суверенные права Соединенных Штатов по присутствию в Арктическом регионе; поддерживать мирное разрешение конфликтов.

Отдельный раздел в президентской директиве посвящен вопросам «*международного управления*» Арктикой. В частности в нем говорится о том, что по мере усиления человеческой активности в Арктике могут потребоваться новые международные соглашения или же существенные дополнения/усовершенствования в существующие договоренности. При этом подчеркивается, что Арктический Совет по-прежнему должен оставаться авторитетным форумом, который никак не должен превратиться в «формальную международную организацию»¹³⁶. Отдельно оговаривается такой аспект проблемы, касающийся Арктики, как теоретическая возможность разработки и заключения «Арктического договора», по образу и подобию Договора об Антарктике. В

¹³⁴ National Security Presidential Directive (NSPD)-66/ Homeland Security Presidential Directive (HSPD)-25 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>).

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ Там же.

документе отмечается, что подобного рода документ является неуместным в силу того, что арктический регион по геополитическим причинам существенно отличается от антарктического. В директиве также подчеркивается, что *присоединение Соединенных Штатов к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. является желательным, т.к. оно отвечает интересам национальной безопасности страны, в т.ч. в области обеспечения «морской мобильности вооруженных сил США по всему миру»*¹³⁷. Кроме того, присоединение к этой Конвенции даст Соединенным Штатам возможность более жестко отстаивать свои права в тех жизненно важных областях, которые сейчас подвергаются сомнениям со стороны других государств.

В разделе, посвященном континентальному шельфу и вопросам разграничения морских пространств, делается акцент на том, что *именно присоединение к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. даст возможность Соединенным Штатам определить те области морского дна в Арктике, которые имеют запасы нефти, газа, минеральных ресурсов, газогидратов, а также водных биологических ресурсов, что в целом напрямую является особенно важным для обеспечения энергетической, ресурсной и экологической безопасности страны*¹³⁸. Заявляется, что Соединенные Штаты имеют нерешенный территориальный спор с Канадой в море Бофорта, но позиция США в этом вопросе строится на признании границы по принципу «равного удаления»¹³⁹. В директиве отдельно подчеркивается, что *«в отношениях с Российской Федерацией существует договор, подписанный в 1990 г. и ожидающий вступления в силу после ратификации со стороны Государственной Думы России. В этой связи, государственному секретарю США поручено добиваться согласия Российской Федерации на ратификацию указанного соглашения о разграничении морских пространств в Беринговом проливе»*¹⁴⁰.

В директиве подчеркнута особая важность проведения *научных исследований в Арктике*, которые как заявлено «способствуют продвижению интересов Соединенных Штатов в этом регионе». Особо отмечено, что налаживание сотрудничества с Российской Федерацией в этой области является чрезвычайно важным, в частности это касается доступа в российскую арктическую зону.

Большое внимание в документе уделено *энергетическому потенциалу Арктики*. Соединенные Штаты стремятся гарантировать, чтобы разработка энергоресурсов в

¹³⁷ Там же.

¹³⁸ Там же.

¹³⁹ Там же.

¹⁴⁰ Там же.

регионе велась безопасным для экологии способом, а также принимая во внимание интересы коренных народов Севера. Подчеркивается, что добыча углеводородов должна производиться в соответствии с международно-признанными стандартами, а также Глобальными принципами энергетической безопасности Группы 8 (G-8), принятыми в 2006 г. Делается акцент на том, что необходимо исследовать вопрос о международной кооперации в области добычи газогидратов и гидрологии Аляски. Кроме того, отмечается необходимость расширения механизмов сотрудничества с государствами региона, т.к. большая часть разведанных запасов нефти и газа в Арктике сосредоточены за пределами американской зоны национальной юрисдикции¹⁴¹.

Новая океаническая политика Администрации Барака Обамы. В апреле 2009 г. Инициативой объединенных океанических комиссий (JOCI)¹⁴², которая объединяет деятельность Комиссии по океанам благотворительного Фонда Пью¹⁴³ и Комиссии США по океанической политике¹⁴⁴, были изданы рекомендации для администрации нового Президента США Барака Обамы в области океанической политики под общим названием «Меняющиеся океаны, меняющийся мир»¹⁴⁵.

В этом докладе *политика Соединенных Штатов в отношении Арктики и необходимость присоединения к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. поставлены в прямую взаимосвязь друг с другом.* Так, отмечается, что Конвенция 1982 г. оказывает огромное влияние на все виды морской деятельности в Арктике, будь то судоходство, вопросы защиты окружающей среды и военные инициативы. Как отмечается в докладе, значительное уменьшение ледового покрова за последние годы привело к тому, что государства и представители бизнес-структур «развязали многомиллионную гонку по защите своих интересов в деле получения прав на доступ к природным и энергетическим ресурсам, находящимся в непосредственной близости с их исключительными экономическими зонами»¹⁴⁶. Подобного рода ситуация скорее всего приведет к тому, что новые виды производственной активности будут развиваться в Арктике, среди которых

¹⁴¹ Там же.

¹⁴² <http://www.jointoceancommission.org/index.html>

¹⁴³ Сфера деятельности Фонда Пью - окружающая среда и охрана природы, здравоохранение, культура, социальная политика и религия. Более подробно см.: http://www.pewtrusts.org/our_work_detail.aspx?id=130

¹⁴⁴ Комиссия сформирована в соответствии с положениями Океанического акта 2000 года, и прекратила свою деятельность с 2004 года. См.: <http://oceancommission.gov/>.

¹⁴⁵ Changing Oceans, Changing World. Ocean Priorities for the Obama Administration and Congress. См.: http://www.jointoceancommission.org/resource-center/1-Reports/2009-04-07_JOCI_Changing_Oceans,_Changing_World.pdf.

¹⁴⁶ Там же.

как традиционная, так и альтернативная энергетика, активизация судоходства и промышленного рыболовства. Подчеркивается, что Соединенные Штаты являются «единственной индустриальной страной, не присоединившейся к Конвенции» 1982 г., и соответственно на сегодняшний момент находятся в арьергарде ведущегося диалога о доступе к этим значительным ресурсам. *Присоединение к Конвенции 1982 г. даст возможность Соединенным Штатам защищать свои суверенные права в Арктике и препятствовать необоснованным претензиям других государств, а также позволит извлечь экономическую выгоду от разработки и эксплуатации арктических ресурсов и играть ключевую роль в процессе управления этим регионом и протекающими в нем процессами*¹⁴⁷. Делается акцент на том, что представители промышленности, связанные с морским хозяйством (морской транспорт, энергетическая отрасль, рыбохозяйственная сфера, судостроители), а также представители научно-исследовательских организаций всячески поддерживают присоединение к Конвенции.

В докладе особое место уделено вопросам защиты окружающей среды Арктики. Подчеркивается, что Арктика – это чрезвычайно уязвимый и в связи с этим требующий особого внимания регион. Соответственно, перед Соединенными Штатами стоит задача по совмещению, с одной стороны, защиты морской окружающей среды в зоне собственной национальной юрисдикции, и с другой, по *разработке международных правил, стандартов, систем защиты морской среды в условиях усиления хозяйственной активности в арктическом регионе. В целом речь идет, по мнению авторов доклада, о необходимости внедрения соответствующего, научно-обоснованного «режима управления» всей Арктикой*¹⁴⁸. Для этого следует, как отмечается в докладе, разрабатывать «интегрированные планы управления арктической зоной в рамках американской ИЭЗ», а также «инициировать многосторонние переговоры, которые должны привести к разработке интегрированного, экосистемного подхода к управлению новыми и увеличивающимися видами деятельности во всей Арктике, как в рамках существующих, так и новых международных структур»¹⁴⁹. Особо подчеркивается важность научных исследований. Администрации Президента даются рекомендации относительно интеграции арктической сети наблюдений с системой наблюдений на Аляске. Подчеркивается важность «двухсторонних дискуссий по научным вопросам с Россией». Кроме того, отмечается важность создания адекватной инфраструктуры, в т.ч.

¹⁴⁷ Там же.

¹⁴⁸ Там же.

¹⁴⁹ Там же.

необходимой для строительства судов и ледоколов полярного класса, что должно обеспечить возможность проведения полноценных научных исследований¹⁵⁰.

Разработка арктической стратегии ЕС. 20 ноября 2008 г. Европейская комиссия утвердила доклад под названием «Европейский союз и арктический регион»¹⁵¹. При этом в качестве обоснования необходимости разработки такого рода документа отмечается, что «Европейский союз непосредственно связан с арктическим регионом». В частности, 3 государства-члена ЕС – Дания (Гренландия), Финляндия и Швеция – имеют территории в арктической зоне. Кроме того, два других арктических государства – Исландия и Норвегия – являются членами Европейской экономической зоны (ЕЕА). Также указывается на то, что крупнейшие арктические государства – Канада, США и Российская Федерация – являются стратегическими партнерами Европейского Союза. Подчеркивается, что разработка политики ЕС в арктической зоне является приоритетом программы Северное измерение¹⁵². Соответственно, делается вывод о том, что ЕС и Арктика связаны между собой исторически, географически и экономически.

Разработка арктической политики ЕС в сфере защиты окружающей среды, энергетики, рыболовства, научных исследований и транспорта обусловлена, как отмечается в докладе, необходимостью выполнения установок, прописанных в другом документе концептуального характера – «К будущей морской политике Союза. Европейский взгляд на моря и океаны», так называемой «Зеленой книге»¹⁵³. Кроме того, дается ссылка на другой документ, представленный Европейскому Совету 3 марта 2008 года, в котором также обосновывается необходимость разработки арктической политики ЕС – «Климатические изменения и международная безопасность»¹⁵⁴. В частности, *отмечается, что изменения, происходящие с окружающей средой в Арктике, оказывают влияние на геостратегическое состояние региона и могут иметь последствия для международной стабильности и европейских интересов в области безопасности.*

Авторы документа выделяют 3 основных направления арктической политики ЕС:

- 1) защита и сохранение Арктики, а также забота о коренном населении;

¹⁵⁰ Там же.

¹⁵¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).

¹⁵² Более подробно см.: The Northern Dimension Policy (http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm).

¹⁵³ См.: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com_2006_0275_en_part2.pdf

¹⁵⁴ Climate change and international security, joint policy paper of 14 March 2008 to the European Council (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf).

- 2) обеспечение «устойчивой» эксплуатации ресурсов региона;
- 3) содействие улучшению процесса международного управления Арктикой.

В рамках первого направления планируется провести оценку эффективности политики ЕС и всех соответствующих многосторонних договоров и соглашений по защите окружающей среды арктического региона. Предлагается также вести постоянный диалог и привлекать к этому процессу различные негосударственные организации. Добиваться соблюдения всеми арктическими государствами высоких экологических стандартов, а также способствовать распространению в Арктике экосистемного подхода в области управления посредством обмена опытом между приарктическими странами. Обосновывается необходимость ведения мониторинга химического и радиоактивного загрязнения региона. Говорится о необходимости укрепления сотрудничества в области сохранения энергии, ее эффективного использования и развития энергосберегающих технологий применительно к Арктике.

Особо подчеркивается, что ЕС – один из главных игроков в области проведения научных исследований в Арктике (с бюджетом в 86 млн. евро¹⁵⁵). Предлагается продолжать исследования, касающиеся изучения вопросов изменения уровня моря, таяния арктических льдов с целью выявления влияния этих процессов на арктическую экосистему. Делается акцент на необходимости развития более широкой системы обмена научной информацией и исследовательскими данными. Выдвигается предложение по организации Европейской сети наблюдений в Арктике. Кроме того, *особо подчеркивается важность строительства нового европейского многофункционального исследовательского ледокола «Северное полярное сияние» (Aurora Borealis)*¹⁵⁶.

По второму направлению – ресурсной политике в Арктике – авторы доклада, касаясь добычи энергоресурсов, делают особый акцент на укреплении долгосрочного сотрудничества в этой области с Норвегией и Российской Федерацией. Высказывается предположение, что глобальные климатические изменения могут привести в перспективе к тому, что существенно поменяются ареалы обитания основных промысловых видов в сочетании со значительным возрастанием запасов водно-биологических ресурсов.

Авторы документа заостряют внимание на том, что существенное изменение ледяного покрова в Арктике может привести к открытию новых судоходных маршрутов, значительно сокращающих расстояние перевозки товаров из Европы в Тихоокеанский

¹⁵⁵ Joe Borg. The European Union's strategy of sustainable management for the Arctic (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/9&type=HTML>).

¹⁵⁶ Более подробно об этом судостроительном проекте см.: <http://www.eri-aurora-borealis.eu/>

регион, позволяющих существенно экономить горючее, сократить выбросы вредных веществ с судов, уменьшить нагрузку на основные трансконтинентальные морские артерии. В этой связи отмечается, что *Европейский союз должен последовательно проводить политику отстаивания принципа «свободы судоходства», а также «законного прохода по вновь открывающимся маршрутам». Подчеркивается необходимость противодействия введению другими арктическими государствами избирательной практики введения особых платежей, сервисов, правил по отношению к торговым судам третьих стран. Подчеркивается важность развития арктических технологий в европейском судостроении, а также строительства ледоколов. Немаловажное значение имеет призыв к изучению вопроса о признании некоторых арктических судоходных маршрутов «особо уязвимыми зонами»¹⁵⁷.*

В области «международного управления Арктикой» авторы доклада делают акцент на следующем. Во-первых, ими подчеркивается, что нет никакого специального и единого договора в отношении Арктики, и никакие государства не имеют суверенных прав претендовать как на сам Северный полюс, так и на пространства Северного Ледовитого океана вокруг него. Существует только несколько морских районов, в которых не согласованы границы исключительных экономических зон, в т.ч. между отдельными государствами. Отмечается также, что существует проблема различной интерпретации условий прохода по арктическим водам, особенно это касается спора вокруг Северо-западного прохода¹⁵⁸.

В документе отмечается, что вопросы разработки системы «управления Арктикой» предпринимаются на разных уровнях. Так, в частности, 28 мая 2008 г. в Илулиссате (Гренландия) приарктическими странами была подписана так называемая Илулиссатская Декларация¹⁵⁹, в соответствии с которой была подтверждена приверженность урегулировать все «перекрестные» территориальные претензии в рамках существующего международного законодательства. Было также отмечено, что *«нет никакой необходимости в разработке нового комплексного международного законодательного режима по управлению Арктическим океаном». В данном случае*

¹⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27 – 29 may 2008. (http://www.norvegia.ru/nr/rdonlyres/945fb4d9-f4c7-4bcd-a5f9-57c91dce4a7b/94847/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf).

имеется в виду, что институциональные основы управления Арктикой заложены в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в рамках которой установлен режим «общего наследия человечества»¹⁶⁰. По мнению Джо Борга, члена Европейской комиссии, ответственного за рыболовство и морскую деятельность, одного из авторов Арктической стратегии ЕС: «Управление и забота о сохранении ресурсов Арктики – обязанность всех государств мира и стран-участниц Конвенции 1982 г.»¹⁶¹.

Интернационализация Центральной Арктики. Существует точка зрения, исходящая из того, что развитие эффективного управления быстроменяющимся арктическим регионом возможно только путем признания Центральной части Арктики в качестве международного пространства, причем с выделением четкого разграничения между поверхностью воды, морской толщей и дном океана. Таким образом, предполагается, что морские пространства, лежащие за пределами исключительных экономических зон арктических государств – т.е. открытого моря, будут переданы под международное управление всех стран-участниц Конвенции ООН по морскому праву 1982 года¹⁶². Однако страны с продолжительным арктическим побережьем (Российская Федерация и Канада) придерживаются совершенно другой точки зрения, которая будет подробно обоснована в следующем выпуске серии «Теория и практика морской деятельности».

9 октября 2008 г. Европейский Парламент принял резолюцию по «Арктическому управлению»¹⁶³. В ней содержится обращение к Европейской Комиссии относительно необходимости начала межгосударственных переговоров с целью принятия международного Договора о защите Арктики, по примеру и подобию Договора об Антарктике¹⁶⁴, который будет охватывать и ту часть Северного Ледовитого океана, которая сейчас никем не заселена, хотя на нее выдвигаются серьезные территориальные претензии.

¹⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).

¹⁶¹ Joe Borg. The European Union's strategy of sustainable management for the Arctic (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/9&type=HTML>).

¹⁶² Paul Arthur Berkman and Oran R. Young. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean // Science. – 17 April 2009. – Vol. 324. no. 5925. – pp. 339 – 340. (http://www.bren.ucsb.edu/news/documents/Berkman_Young_Science.pdf).

¹⁶³ European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>).

¹⁶⁴ Некоторые эксперты выступают с прямо противоположенной точкой зрения. Суть ее состоит в том, что Арктика – это регион, важный со стратегической и военной точек зрения. Соответственно, объявление его безъядерной зоной или же существенное ограничение интересов безопасности приарктических государств, представляется невозможным. В этой связи высказываются предложения по наделению дополнительными полномочиями в области анализа проблем безопасности Арктического Совета. Более подробно см.: Paul Arthur Berkman and Oran R. Young. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean // Science. – 17 April 2009. – Vol. 324. no. 5925. – pp. 339 – 340.

(http://www.bren.ucsb.edu/news/documents/Berkman_Young_Science.pdf).

В заключительной части рассматриваемого документа подводятся итоги и рекомендации в области «управления Арктикой». Прежде всего, отмечается, что следует пристально отслеживать процесс делимитации морских пространств и установления внешних границ континентального шельфа с тем, чтобы иметь возможность анализа последствий применительно к интересам Европейского Союза. *Предлагается исследовать возможность внедрения новых рамок «комплексного экосистемного управления», в т.ч. посредством организации сети морских защищенных областей, навигационных мер и правил, гарантирующих «устойчивую эксплуатацию» ресурсов*¹⁶⁵. Необходимо также, как отмечают авторы доклада, расширить проведение дискуссий по Арктике в рамках Северного измерения¹⁶⁶, в т.ч. по вопросам «энергетической эффективности». Предлагается рассмотреть вопрос введения международных мер по защите морского биоразнообразия за пределами зон национальной юрисдикции.

Пересмотр арктической политики НАТО. 28-29 января 2009 г. в Рейкьявике (Исландия) состоялась натовская конференция под названием «Перспективы безопасности в районе крайнего Севера»¹⁶⁷. В семинаре приняли участие Премьер-министр Исландии, Министр иностранных дел Исландии, Министр иностранных дел Норвегии, Министр международной обороны и безопасности, Министр иностранных дел Дании, Генсек НАТО, начальник колледжа обороны НАТО, командующий силами НАТО в Европе, руководитель военного комитета НАТО.

Как было заявлено в программе семинара «важные изменения, происходящие на Крайнем Севере оказывают широкое влияние на систему международных отношений в целом. Уменьшение ледового слоя в Арктике и технологический прогресс делают доступными для разработки энергетические ресурсы региона. В то же самое время, открываются новые трансарктические маршруты судоходства и ожидается дальнейшее изменение транспортной системы. Возрастающие экономические интересы ведут к тому, что появляется необходимость в информационной осведомленности о ситуации в Арктике, усиливается конкуренция между различными морепользователями, военное

¹⁶⁵ European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>).

¹⁶⁶ Джо Борг отмечает, что Северное измерение и Арктический Совет – это форум для привлечения к дискуссии, прежде всего, Соединенных Штатов и Российской Федерации. См.: Joe Borg. The European Union's strategy of sustainable management for the Arctic (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/9&type=HTML>).

¹⁶⁷ Security Prospects In The High North. A seminar organized jointly by NATO and the Government of Iceland, in cooperation with the NATO Defense College, Hilton Reykjavik Nordica Hotel, Reykjavik, Iceland 28-29 January 2009 (<http://www.nato.int/docu/update/2009/pdf/090128a.pdf>).

присутствие в Арктике не снижает своих темпов. Так как этот регион продолжает иметь стратегическую важность для НАТО безопасности союзников, развитие на Крайнем Севере требует постоянного контроля»¹⁶⁸.

В своем докладе генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер выделил четыре области, в которых необходимо переосмысление функций и задач НАТО применительно к Арктике¹⁶⁹. Во-первых, это судоходство. Он подчеркнул, что судоходные пути, которые сейчас большую часть года покрыты льдами и для прохода по которым требуется дорогостоящая ледокольная проводка, в скором времени могут полностью освободиться ото льда. По его мнению, даже те пути, которые сейчас не интересны бизнесу, могут со временем стать весьма привлекательными с коммерческой точки зрения. Соответственно, *интенсивность движения судов через Арктику может увеличиться многократно, что в свою очередь увеличит риски инцидентов на море. Кроме того, можно ожидать увеличения количества перевозок нефтегазовых ресурсов из региона, что в свою очередь ставит вопрос о преодолении экологических катастроф. В этой ситуации у НАТО появляется вполне четко очерченная задача, т.к. уже сейчас Евро-атлантический Координационный Центр по реагированию на аварийные ситуации активно занимается вопросами поиска и спасения на море*¹⁷⁰.

Вторая область, где участие структур Североатлантического альянса может быть полезным – это добыча ресурсов. Таяние арктических льдов может стать стимулом для активной разработки минеральных и энергетических ресурсов региона. Генсек подчеркнул, что на саммите НАТО в Бухаресте в 2008 г., были согласованы основные принципы относительно роли НАТО в области энергетической безопасности. К ним были отнесены: интеграция деятельности информационных и разведывательных служб; обеспечение стабильности; развитие международного и регионального сотрудничества; защита инфраструктуры. По его мнению, все эти задачи актуальны и для Арктического региона.

Третья область деятельности НАТО в Арктике связана с процессом выдвижения территориальных претензий. Подчеркивается, что позиции 5-ти арктических государств в вопросах определения границ исключительных экономических зон и внешних границ континентального шельфа в Арктике существенно разнятся. *Североатлантический альянс*

¹⁶⁸ Там же.

¹⁶⁹ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North (<http://www.nato.int/docu/update/2009/01-january/e0128a.html>).

¹⁷⁰ Там же.

*не должен выступать в качестве арбитра в таких спорах, однако его роль как форума для обмена мнениями, информацией, обсуждения проблем могла бы быть усилена*¹⁷¹.

Последняя область интереса НАТО в Арктике связана с обеспечением военной безопасности. Отмечается, что вследствие существенного изменения климатических условий в Арктике, некоторые страны уже начали наращивать военную активность в регионе. Яап де Хооп Схеффер подчеркивает, что этот процесс абсолютно прогнозируем, понятен и легитимен, однако перед НАТО встает вопрос о выборе стратегии действий в этом отношении. Он делает акцент лишь на том, что *стратегические интересы альянса не ограничены Арктическим регионом, они есть и на Балтике, и в Средиземноморском регионе, и на Черном море. С этой точки зрения, регионализация интересов безопасности является недопустимой – рассматривать стратегическое значение Арктического региона нужно во взаимосвязи с другими морскими областями.*

Отдельной строкой в выступлении генсека НАТО проходит тема отношения с Российской Федерацией. По его мнению, во всех вышеперечисленных областях сотрудничество с Россией является желательным. С его точки зрения, *Совет Россия–НАТО должен стать тем институтом, с помощью которого Россию можно будет привлечь к более тесной кооперации*¹⁷².

2.2.3. Антарктика: полюс столкновения межгосударственных интересов

Антарктида остается единственным континентом Земли не подчиненным суверенитету каких-либо государств. Тем не менее, в отношении самого материка, а также всего антарктического региона неоднократно выдвигались подобные претензии со стороны ряда государств (прежде всего, ближайших к Антарктике стран Южного полушария, а также крупнейших колониальных держав середины XX века – Великобритании и Франции, имевших владения в южной части Атлантического, Индийского и Тихого океанов).

1 декабря 1959 г. в Вашингтоне двенадцатью заинтересованными в освоении региона государствами был подписан Договор об Антарктике. Принятие этого договора стало возможным во многом благодаря позиции сверхдержав – СССР и США – выступивших в тот момент против территориального раздела Антарктики. Договор провозглашал демилитаризацию региона, обеспечение равного доступа для всех государств к проведению научной деятельности в регионе, устранял почву для

¹⁷¹ Там же.

¹⁷² Там же.

потенциальных территориальных споров. Договор об Антарктике и сформировавшаяся позднее вокруг него Система Договора об Антарктике являются основой международного сотрудничества и межгосударственного взаимодействия в акваториях и землях Планеты, лежащих южнее 60 градуса южной широты¹⁷³.

Однако вопросы освоения ресурсов этого региона, прежде всего ВБР антарктических акваторий, объединенных названием Южный океан, а в потенциале и минеральных ресурсов Антарктики делают этот район земного шара ареной потенциальных конфликтов. Сложность однозначного решения проблемы освоения ресурсов материка и его морей при одновременном учете необходимости охраны антарктической природы, обусловлена целым рядом противоречий. С одной стороны – между странами-членами Договора и остальным миром, с другой – внутри "системы Договора", т.е. между странами, имеющими консультативный статус (т.е. принимающими решения) и не имеющими его. Некоторые государства поддерживают идею абсолютной чистоты Антарктики, другие выступают с предложениями, нацеленными на разработку разных видов ресурсов и ведение разных видов деятельности.

Экологическая безопасность Антарктики во многом зависит от того, в рамках какого режима она будет осуществляться. Сегодня она неплохо обеспечивается в системе Договора 1959 г. Однако, как показывает практика последнего времени, быстро меняющиеся обстоятельства так или иначе ставят перед нами задачу выбора правового режима исследования и освоения Антарктики, отвечающего требованиям сохранения ее окружающей среды. Среди различных правовых концепций, определяющих статус Антарктики, наиболее традиционными являются представляющие ее, как уже отмечалось, «*res communis*» («вещь для всех») или «*res nullius*» («ничья вещь»). Эти представления могут быть реализованы в нескольких видах.

Территориальный раздел Антарктики. На доктрине ничейной собственности (открытого доступа) основывалось выдвижение территориальных претензий в Антарктике. Эти претензии более правомерны в условиях эффективной оккупации (а это синонимично загрязнению) и пока еще ни одна страна такой основы не имеет. Разработка минеральных ресурсов может дать такую основу и, возможно, поэтому решение вопроса о территориальных претензиях (как и самих разработках) системой Договора постоянно "замораживается" пока есть приемлемые альтернативы в других регионах.

¹⁷³ Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. – М., 2007. – С. 275-279.

Установление 200-мильных зон национальной юрисдикции в Мировом океане реанимировало территориальные споры в Антарктике. Если проблема перекрещивающихся в ряде районов Антарктики национальных притязаний будет решена путем согласования приемлемых вариантов раздела или даже совместного суверенитета с последующим объявлением у берегов этих территорий 200-мильных зон совместной ресурсной юрисдикции, то вряд ли будут действовать жесткие природоохранные положения, аналогичные принятым в системе Договора. Природоохранный контроль за разработкой ресурсов будет вестись на узкой основе национального законодательства страны (или стран) - разработчика ресурсов со всеми вытекающими отсюда последствиями для охраны природы.

Сегодня территориальный раздел, в его "чистом варианте", вряд ли возможен – более реальным представляется вероятное внесение в систему Договора "территориальных модификаций", учитывающих претензии стран-территориалистов.

Глобальное управление Антарктикой. Выбор другой доктрины ("общественной собственности") предполагает управление регионом в условиях выделения каждому своей доли "общественной собственности" – в той или иной форме, и в ряде случаев возможность присвоения ренты. Эта не совсем традиционная трактовка во многом смыкается с идеей «общего наследия человечества».

Антарктика – особый район нашей планеты и поэтому неудивительно, что требования соблюдения экологической безопасности здесь делают возможной ориентацию и на нетрадиционные концепции управления – опеку ООН в разных вариациях (ориентация на реализацию идеи «общего наследия человечества», идеи Мирового парка и др.). Остановимся на рассмотрении таких вариантов более подробно.

Опека ООН. Ориентация на Антарктику, как ресурсный резерв человечества, привела со временем к тому, что, начиная с 1983 г., вопрос об этом регионе стал дежурной темой повестки ГА ООН. Среди различных предложений об управлении Антарктикой всем человечеством – установление опеки ООН.

Подобный подход вписывается в предложенную в свое время Генеральным секретарем ООН программу реформирования ООН, утверждения нового мирового порядка, в котором ООН выступает в качестве "коллективного управляющего" мировыми процессами. Однако, учитывая сегодняшние реалии, мандат на "управление Антарктикой" может быть выдан ООН только участникам Договора в том случае, если ими будут установлены отчисления от разработок ресурсов, удовлетворяющие мировое сообщество.

При этом обязательство принимать во внимание интересы всего человечества вовсе не означает участия всех членов мирового сообщества в процессе принятия решений. Заметим к тому же, что с точки зрения соблюдения этики, понятие попечительства не предполагает извлечение выгоды из объекта, находящегося под опекой. Более реально такое попечительство в рамках борьбы за сохранение среды Антарктики и придания соответствующих функций Совету по его опеке.

«Общее наследие человечества». Боязнь раздела природных богатств Антарктики внутри узкого "антарктического клуба" обусловила появление другой альтернативы управления регионом – в рамках концепции «общего наследия человечества», что на практике означает коррекцию системы Договора 1959 г. новыми структурами и механизмами управления. Идея «общего наследия человечества» исключает претензии на суверенитет. Однако ее реализация в отношении Антарктики затруднена тем, что здесь нет вакуума территориальных претензий (от них никто не отказывается), а также "ресурсной" ориентацией самой концепции.

Один из вариантов институционального оформления концепции – разработка и принятие Конвенции ООН по Антарктике, аналогичной части XI Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву. Это длинный и не очень перспективный путь. Другой вариант, к тому же позволяющий снизить накал территориальных страстей, заключается в распространении полномочий Международного органа по дну на ресурсы антарктического шельфа при объявлении моратория на извлечение ресурсов материка. Это значительно снизило бы угрозу окружающей среде региона. В этом случае налоги, собранные Органом по Антарктике, поступали бы в "Фонд развития Антарктики" (на обеспечение интересов международного сообщества в области развития ресурсной и исследовательской деятельности в регионе, а также охраны его среды). Однако серьезной проблемой оставалась бы работоспособность такого громоздкого органа, представляющего более сотни стран.

В результате, идея «общего наследия», с одной стороны, может резко расширить круг потребителей ресурсов Антарктики, сделать рентабельной их разработку (учитывая установление международного налога) лишь в больших масштабах. Это, конечно, привело бы к подрыву ресурсов и загрязнению среды. Но, с другой стороны, реализация концепции «общего наследия человечества» лишит страны, входящие в Договор 1959 г., их надежд, связанных с изучением и потенциальным освоением Антарктики, что может привести к резкому сокращению их ассигнований на исследования в регионе.

Практическое применение концепции «общего наследия» требует создания сильной наднациональной власти, охраняющей права собственности всего человечества. Таковой сегодня нет, хотя подвижки в сторону ее создания, вызванные глобальными экологическими проблемами, уже наблюдаются. При этом концепция собственности в рамках доктрины "res communis" неприменима к Антарктике, поскольку подавляющее большинство стран не присоединилось к системе Договора об Антарктике. Однако и доктрина "res nullius" в ее чистом виде к этому региону неприменима - ввиду уже заявленных территориальных претензий. Тем не менее, такая практика может рассматриваться как закрепляющая de facto право собственности на континент и, следовательно, закрепляющая своеобразный вариант доктрины «res nullius» в его отношении.

Несостоявшаяся Конвенция 1988 г., будучи ратифицированной, приблизила бы систему Договора 1959 г. к квазисуверенитету, поскольку предусматривала выдачу прав на разработку ресурсов. В отличие от ситуации, сложившейся вокруг разработки ресурсов Района, установленной Конвенцией ООН 1982 г., режим Конвенции 1988 г. не укладывался в рамки концепции «общего наследия человечества», ибо не предоставлял ООН права распоряжения и не предполагал раздела возможной прибыли в глобальных масштабах – в пользу всего человечества, как коллективного владельца Антарктики. Будучи введенным в действие, режим Конвенции 1988 г. представлял бы собой нечто совершенно новое в области политической экономики, когда разработка ресурсов осуществляется без четкого определения права собственности. Не исключено, что Конвенция 1988 г. могла и не достигнуть поставленных целей и, напротив, только усилила бы политическую нестабильность в регионе. Возможно это обстоятельство, наряду с неясными перспективами разработки "антарктической" технологии, а не только забота о сохранении окружающей среды, задвинули в дальний ящик положительное рассмотрение вопроса об этой Конвенции.

Предлагаются также варианты совмещения интересов сторонников «общего наследия» и системы Договора об Антарктике. Суть совмещения этих интересов состоит в том, что окружающая среда планеты (Антарктики, в частности) рассматривается как «общее наследие человечества», управляемое от его имени. Создание наднационального органа с регулятивными функциями по управлению качеством окружающей среды Планеты с повестки дня не исключено. В основе права на такие функции - признание «глобального» права собственности («global property right») на качество окружающей

среды в рамках принципа «res communis» в отличие от существующего сегодня порядка, когда права собственности на качество окружающей среды, в соответствии с принципом «res nullius», расплывлены среди почти 180 государств. Организатором создания такого глобального института по управлению качеством окружающей среды Планеты могла бы выступить ООН. Управление ресурсами Антарктики в таком варианте станет политически вполне разрешимой задачей, учитывая, в частности, взимание налога на сохранение качества окружающей среды в случае эксплуатации природных ресурсов. В более общем виде идея совмещения отражена в новых концепциях международного контроля за сохранением окружающей среды, предлагающих создание «Глобальной системы налогообложения производителей и потребителей экологически вредных товаров» (плату за загрязнение) и на ее основе фонда, компенсирующего «экономические потери» других стран.

Мировой Парк. Сегодня в представлении «зеленого движения» Антарктика является своего рода «абсолютной ценностью», общечеловеческим достоянием. Разработку Конвенции 1988 г. многие природоохранные организации восприняли как наступление на последний бастион дикой природы, воспрепятствовать которому мешает закрытый характер системы Договора 1959 г., оформленный введением «научного ценза». В результате и само проведение научных исследований рассматривается как прикрытие для практической «колонизации» Антарктики.

Алармистская точка зрения заключается в том, что единственной приемлемой альтернативой освоению полезных ископаемых в регионе является его полный запрет. Опасаясь возможных последствий парникового эффекта, многие природоохранные организации в принципе выступают против любых разработок минеральных ресурсов, а уж тем более в Антарктиде. Другой серьезный аргумент сводится к тому, что антарктический экомониторинг, являющийся ведущим элементом системы раннего предупреждения глобальных изменений, требует «чистой» Антарктики. Эти доводы, подстегнутые рядом аварийных разливов топлива в полярных морях, в конечном итоге подорвали ранее достигнутое единство членов Договора по проблеме разработки полезных ископаемых и отказ Австралии и Франции ратифицировать Конвенцию 1988 г. стал первым серьезным вызовом «изнутри» системе Договора 1959 г., которая до сих пор функционировала на основе консенсуса.

Стержнем идеи Мирового парка было предложение о создании глобального (управление от имени всего человечества) Агентства по охране окружающей среды

Антарктики – возможно, в рамках предполагаемого Экологического органа ООН – с приданием ему функций разработки природоохранных проектов, установления норм по защите природы, инспекции, расследования нарушений и т.д. В соответствии с этой концепцией в границах Мирового парка (а они, видимо, должны совпадать с границей действия проекта Конвенции 1980 г.) допускается только проведение, причем дозированное, научных исследований (критерий – по их глобальной значимости), а также туризм в ограниченных масштабах. Таким образом, отличие этой концепции от Протокола об охране окружающей среды 1991 г. состоит в том, что Протокол – документ более широкого применения, покрывающий все возможные виды деятельности человека при условии проведения унифицированной оценки их влияния на состояние окружающей среды.

Идея Мирового парка окончательно не разработана, так что для одних ее претворение в жизнь означает просто отказ от освоения полезных ископаемых в регионе, для других – всех ресурсов, для третьих – запрет на любую деятельность, для четвертых – введение такого запрета только для ряда крупных районов и т.д. Однако эта идея лишь усилит опасность перехода к неконтролируемым разработкам минеральных ресурсов. Предложения многих природоохранных организаций научно не обоснованы, а их деятельность во многом отмечена печатью синдрома излишне эмоциональной экологической политики. К тому же многие природоохранные организации упускают из виду важную превентивную природоохранную цель Конвенции 1988 г., исходящую из аксиомы о том, что предотвращение экологических стрессов проще исправления их последствий. Курирующее всю деятельность в Антарктике гипотетическое Агентство затронет уже действующие конвенции и рекомендации системы Договора, будет дублировать ее природоохранные функции и возможно опрокинет достигнутые договоренности по территориальным проблемам.

Модификация системы Договора 1959 г. Основные проблемы Договора об Антарктике – обеспечение и унификация его природоохранных положений – были решены с вступлением в силу Протокола 1991 г. Учет завтрашних реалий, возможно, потребует их дальнейшей модификации и, среди прочего, отказа от Рекомендации VII-2 Протокола 1991 г. (налагающей ограничения на число и размеры особо охраняемых районов), а также создания сети биосферных заповедников, введения моратория на освоение полезных ископаемых и иных мер.

Так, в основе предлагавшейся в свое время Австралией и Францией

Всеобъемлющей конвенции по сохранению антарктической среды было оговорено введение такого моратория (при сохранении в Южном океане свободы рыболовства) наряду с усилением мер экологической безопасности. Учитывая прогнозы начала возможного освоения минеральных ресурсов в Антарктике, этот мораторий не приведет к прямому экономическому ущербу. Однако это все же временная мера, которая могла бы хорошо действовать в условиях низкой экономической эффективности, то есть в течение трех-четырёх десятков лет.

Усиление охраны природы потребует частичной ревизии природоохранных положений системы Договора 1959 г., суть которых в изменении критериев отбора особо охраняемых районов на материке, в настоящее время призванных обеспечить в основном интересы науки. В Южном океане возможно более широкое распространение жестких мер сохранения на акваториях, являющихся местами нагула тюленей и птиц, проведение экологического мониторинга в особо охраняемых районах. Распространение на некоторые районы Антарктики действия Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., либо их объявление биосферными заповедниками в соответствии с программой ЮНЕСКО "Человек и биосфера" – еще одно направление усиления экологической безопасности в регионе в рамках системы Договора.

Улучшение охраны природы может пойти также по пути агрегации модифицированных природоохранных элементов системы Договора в гипотетическую Конвенцию по сохранению антарктической среды. Она могла бы включать и положения глобальных соглашений по защите природы Антарктики и, в тоже время, учитывать действующий в Южном океане режим открытого моря. Фактически это и было сделано в 1991 г., однако "оформлено" по другому – в виде Протокола к Договору 1959 г.

Необходима также интеграция действующих природоохранных положений в единое целое, с последующей их модификацией (частично это уже сделано в Протоколе 1991 г.), что предполагает функционирование самостоятельного постоянного органа по охране природной среды Антарктики, возможно, на основе интеграции создаваемых постоянных структур системы Договора, вырастающих из действующих институтов антарктических конвенций. Таковым может стать, скажем, создаваемый в соответствии с Протоколом 1991 г. гипотетический Комитет по защите окружающей среды – новая организационная структура. Однако перед его созданием желательно было бы постепенно модифицировать систему Договора (через организацию процедуры обязательного урегулирования споров, независимых национальных природоохранных служб, создание

"антарктического" наднационального законодательства).

Сегодня в системе Договора 1959 г. действует уже четыре десятка стран, представляющих 2/3 населения планеты. Мир постепенно движется к признанию того, что эта система во все большей степени становится как бы попечителем, осуществляющим управление от имени международного сообщества. Видимо, уже можно говорить о становлении отрасли международного права – "антарктического права" с его специфическими атрибутами в виде принятия превентивных мер по защите природы, особых норм проведения исследований и контроля, уникальных политических договоренностей. Не сохранив таких договоренностей, трудно будет удерживать жесткие природоохранные позиции, ибо как показывает практика, при обнаружении рентабельных залежей ценных минералов запреты легко обходятся, особенно в политических ситуациях острых международных кризисов. Сохранение жизнеспособности системы Договора 1959 г. требует ее развития с учетом меняющихся обстоятельств, – посредством дальнейшего расширения состава Консультативных совещаний, привлечения ученых развивающихся стран к исследованию Антарктики на уже действующих станциях. И, наконец, как крайний вариант, можно предусмотреть разработку "надзорного" природоохранного механизма ООН, вступающего в действие в том случае, когда система Договора дает очевидные сбои в обеспечении защиты окружающей среды, хотя ясно, что такие сбои уже сами по себе явятся тестом на выживание этой системы.

Альтернативы системе Договора 1959 г. сегодня просматриваются с трудом, хотя, видимо, все же потребуется повышение легитимности этого Договора через последовательное усиление механизмов по охране окружающей среды, административного контроля в целом над всей деятельностью в регионе, развития взаимосвязи консультативных совещаний с ООН и другими международными организациями.

Очевидно, что стремление к бесконфликтности в международных отношениях, как и во многих других сферах жизни общества, недостижимо. Человеческим взаимоотношениям на любом уровне – от индивидуального до межгосударственного – свойственны противоречия, которые материализуются в конфликтную ситуацию. Обострение последней ведет к конфликту. Соответственно, основной задачей лиц, принимающих решения в сфере морской политики, как и государственной политики в целом, является не попытка избежать конфликта или предотвратить его, а эффективное

управление конфликтом, удержание в допустимых рамках, стратегическое предупреждение разрастания конфликта до уровня, когда его разрешение будет сопряжено с чрезмерными затратами и потерями.

Применительно к упомянутым конфликтам и спорам можно отметить, что одни из них наметились сравнительно недавно, и вполне могут быть названы потенциальными, другие – наоборот, являются долговременными спорами. Многие из них непосредственно затрагивают интересы Российской Федерации. При этом ни один из них пока не вступил в острую фазу, и дальнейшее их развитие, чреватое угрозами безопасности российской морской деятельности и государства в целом, зависит от политики, проводимой Россией, от состояния ее морского потенциала. Несомненно, что чем сильнее будет становиться Российская Федерация в политической, экономической, военной и других сферах, тем более выгодной станет ее позиция в многочисленных спорах, возникающих по периметру ее морских границ. Возможно, многие конфликты, вызванные стремлением иностранных держав проникнуть в акватории, являвшиеся на протяжении длительного периода времени зоной российских интересов и влияния, удастся предупредить, погасить на ранней стадии. Разумеется, предупреждение конфликтов и сведение возможного ущерба от них к минимуму на ранней стадии является оптимальным путем их разрешения. Более того, если позиция России будет достаточно жесткой и ее соседи столкнутся с ситуацией, когда возможный ущерб от конфронтации превысит потенциальные выгоды, некоторые претензии будут сняты и конфликтная ситуация может разрешиться сама собой.

ЧАСТЬ III. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1. РЕГУЛЯЦИОННЫЕ ФУНКЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международные морские межправительственные организации занимаются вопросами использования морских пространств и ресурсов. Однако, помимо специализированных международных морских организаций, морскими вопросами занимается значительное число более широких по функциям международных организаций: Международная организация труда – МОТ; Организация по вопросам образования и культуры – ЮНЕСКО; Международное агентство по атомной энергии – МАГАТЭ, Продовольственная и сельскохозяйственная организация – ФАО и др.

Международные морские организации все больше превращаются в неотъемлемую институциональную часть, влияющую на формирование международно-правового режима Мирового океана. Такие организации организуют работу на основе юридической, статистической оценки основных видов деятельности в морях и океанах, выявляют пробелы и несовершенства в действующем международно-правовом режиме Мирового океана. Тем самым в современных условиях они могут рассматриваться не только в качестве особого механизма, функционирующего в Мировом океане на основе согласования с большинством прибрежных государств, заинтересованных в его установлении, но и в качестве катализатора совершенствования такого механизма.

В целях совершенствования развития и регулирования морской деятельности на такие организации может быть возложено решение таких задач как: защита морской среды; согласование региональной судоходной политики ряда правительств и групп государств; обеспечение универсализации безопасности мореплавания; содействие унификации международного морского права; всемерная поддержка принципа свободы судоходства; содействие современному развитию морских торговых, рыболовных, научно-исследовательских флотов; содействие повышению эффективности использования судов и погрузочно-разгрузочного оборудования на судах и в морских портах; совершенствование технологии грузовых операций; защита интересов судовладельцев и морских страховщиков; содействие улучшению сотрудничества между фрахтовыми и судовладельческими организациями государств; сотрудничество в области морских перевозок; разработка мер, при которых морская деятельность могла бы наиболее

эффективно способствовать развитию мировой экономики; рациональное управление эксплуатацией природных ресурсов Мирового океана.

В зависимости от типа деятельности, от методов и средств, используемых организацией для осуществления стоящих перед ней задач, функции организации делятся на *регулирующие* (установление норм, стандартов, образцов, формирующих и определяющих поведение участников международных отношений), *контрольно-оценочные или мониторинговые* (выявление фактического состояния дел, его сопоставление с содержанием норм, стандартов, образцов с целью установления необходимого их соответствия), *оперативные* (прямая практическая деятельность организации по выполнению ее собственных решений с использованием находящихся в ее распоряжении ресурсов).

В самом общем плане воздействие международных организаций на правопорядок в Мировом океане сводится к трем основным способам:

1) внесение изменений в уставы, иные учредительные правовые акты международных организаций;

2) введение «внешней регламентации», т. е. разработка юридически значимых положений, определяющих правила поведения государств (и не только государств-членов) вне структуры организации, но в связи с ее «уставной» деятельностью (например, установление НАФО минимального размера ячеек промысла трески в конвенционном районе НАФО, в том числе за пределами 200 миль от побережья);

3) создание «внутреннего права» международной организации, т.е. норм, касающихся ее членов и внутреннего функционирования (решение о бюджете; о сроке созыва представительного органа организации и т.п.).

Что касается других функций международных организаций, например отражающихся на процессах формирования международных условий судоходства и его функциональных особенностей, то специальный интерес представляет вопрос о выработке международными морскими организациями разного рода рекомендаций по использованию морских пространств. Такие рекомендации способствуют правильному толкованию и единообразному применению международно-правовых норм. В отдельных случаях, особенно когда рекомендации касаются вопросов безопасности мореплавания, неурегулированных конкретными правовыми нормами, такие рекомендации могут носить обязательный характер. Так, например, из всех международных организаций только ИМО имеет право устанавливать на международном уровне меры, касающиеся

«рекомендованных путей» и «систем (схем) разделения движения», а также районов, которых следует избегать судам определенного типа. В соответствии с правилами ИМО, установление путей, или «маршрутирование», – это комплекс мер, направленных на уменьшение опасности навигационных аварий на морских путях. В этот комплекс входят системы разделения движения, рекомендованные морские пути, фарватеры, глубины для судов с большой осадкой и т.д.

Меры, применимые международными организациями, именуются чаще всего рекомендациями, однако на практике они являются фактически конкретизацией, применительно к определенной сфере регулирования норм и принципов морского права. Тенденция «юридического сцепления» договорных норм (в т.ч. тех, на основе которых функционируют международные организации) и норм, принимаемых такими организациями, усиливается. Соответственно, влияние, которое оказывают международные научные организации на правопорядок в Мировом океане, в настоящее время заключается не только в согласовании совместных действий государств (в интересах судоходства, промышленного рыболовства, экспедиционных исследований, защиты морской среды и т.д.), но и в формулировании применимых к морской деятельности норм так называемого «мягкого права» (стандарты; руководства; рекомендованные правила и т.п.).

Способствуя выработке таких юридических правил поведения в сфере морской деятельности, не имеющих характера договорных источников морского права, международные организации вносят значительный вклад в дело развития правопорядка в Мировом океане, разработки новых направлений регулирования всех видов деятельности на море, становясь своеобразной «предтечей» морского права будущего. Достигнутые позитивные результаты по восполнению международными организациями пробелов в морском праве представляются логическим следствием усложнения международных отношений в области морепользования, нормотворческой активности международных организаций, востребованной вследствие глобализации, взаимозависимости деятельности государств в Мировом океане. Перевод выработанных международными организациями правил, регламентов, других источников «мягкого права» в общепризнаваемые правила поведения позволяет аккуратно и своевременно обеспечивать соблюдение требований верховенства права в такой важной сфере межгосударственных отношений, как морская деятельность.

Ни одно государство не может сегодня игнорировать не только договорную основу международных организаций, но и их практическую деятельность, их рекомендации; напротив, с их помощью государства стремятся обеспечить решение проблем, представляющих общий интерес, и тем самым придать большую результативность своей морской политике. Международные организации – особенно, межправительственные, признаны необходимым средством в системе международно-правового регулирования международных отношений.

В числе международных организаций имеется достаточно структур, образованных на другой основе.

3.1.1. Международно-правовые особенности деятельности морских неправительственных организаций

В контексте рассматриваемого вопроса большой интерес представляют международные неправительственные организации (МНПО), связанные с Мировым океаном. Сегодня они вполне успешно и продуктивно действуют в определенной «нише» транснациональных отношений, не оспаривая у иных участников морского законодательства ни их прав, ни их статуса, не дублируя их деятельности. С другой стороны МНПО, связанные с Мировым океаном, интересны тем, что, при ближайшем рассмотрении, международно-правовая составляющая их деятельности проступает более рельефно, нежели у иных организаций подобной категории. В пользу такого наблюдения говорит следующее: пока более многогранная деятельность государств по использованию Мирового океана не создала основу для завершения становления международного морского права как отрасли общего международного права (совпавшего по времени со вступлением в силу Женевских конвенций по морскому праву 1958 г.), пока объективная потребность в кодификации действующих норм международного морского права не проявилась в настоятельной заинтересованности международного сообщества в договорном закреплении существующих обычных норм в универсальной международной конференции, международное судоходство осуществлялось в соответствии с международными правилами, разработанными и принятыми международными морскими неправительственными организациями (за исключением нечастых случаев двустороннего межгосударственного регулирования отдельных видов этой деятельности).

Практика подтверждает, что продолжающийся рост числа международных морских организаций обусловлен некоторыми объективными факторами, связанными с развитием морского транспорта, промышленного рыболовства и других видов

производственной деятельности в Мировом океане, а также бурным процессом развития морских фундаментальных и прикладных исследований и ускорением внедрения их результатов в практику. Проблема изучения и использования пространств и ресурсов Мирового океана является многоотраслевой, поэтому не исключена возможность появления в будущем международных организаций и по многим другим видам морской деятельности: использованию энергетических и минеральных ресурсов толщи и дна Мирового океана, прокладки и эксплуатации морских кабелей, трубопроводов, созданию морских навигационных спутниковых систем, технических средств для изучения Мирового океана и т.д.

С другой стороны, рост населения Земли, наряду с невосполнимым сокращением площади ее полезной поверхности, вынуждает человечество все чаще обращать свои взоры к Мировому океану как гигантскому источнику биоресурсов, новой среде обитания и добычи полезных ископаемых. Соответственно этому возрастает и значение МНПО, связанных с Мировым океаном. На повестку дня внешнеполитической деятельности почти всех стран мира поставлены вопросы международно-правового регулирования практически всех видов экономической, военной и научной деятельности государств и промышленных группировок на море.

Международные морские неправительственные организации, как правило, группируются по функциональным направлениям: по морскому судоходству; по морскому рыболовству; по изучению и освоению Мирового океана и т.д.

Международные неправительственные организации в области морского судоходства стали появляться еще в конце XIX в. В настоящее время их существует не один десяток. Они объединяют в качестве своих членов национальные общественные организации, юридических и физических лиц из разных стран. Во многих из них (в лице различных органов) представлены и государства. Эти организации оказывают активное влияние на процесс международного нормотворчества, усиливается их воздействие на мировую судоходную политику. Наиболее важными аспектами их деятельности являются разработка и внедрение в практику документов, регламентирующих или обслуживающих международные морские перевозки и многие другие виды деятельности в Мировом океане.

Уже в наше время некоторые морские МНПО активно осуществляют мероприятия, направленные против загрязнения Мирового океана. В будущем такая деятельность будет значительно расширена и интенсифицирована, что всегда

подчеркивалось и на конференциях ООН по морскому праву. Морские МНПО, по мнению участников таких конференций, должны принимать участие во всех мероприятиях по предотвращению загрязнения моря: разрабатывать и утверждать стандарты; собирать сведения об инцидентах на море; участвовать в ликвидации аварий; координировать научные исследования и осуществлять обмен информацией и данными о загрязнении морской среды; оказывать техническую помощь и т.д. Очевидно, что подобная деятельность не может протекать вне рамок права, в том числе вне рамок международного публичного права.

МНПО наряду с межправительственными организациями проводят большой объем работы, направленной на гармонизацию международного морского права, на строгое соблюдение его норм всеми участниками международного судоходства, обращаясь в необходимых случаях напрямую к правительствам соответствующих стран. При этом основная деятельность морских МНПО протекает в рамках международного публичного права. Это подтверждается как направлениями самой деятельности МНПО (относящейся к международному морскому праву и подпадающей под действие договорных и обычных норм общего международного права), так и формами ее правового обеспечения (участие МНПО в выработке, принятии и внедрении в мировую морскую практику международно-правовых норм, включая конвенционные; широкое их представительство в международных межправительственных организациях и участие на постоянной основе в работе их главных и вспомогательных органов, а также развитие двусторонних отношений указанных МНПО с межправительственными организациями и государствами). Что же касается обширной международной договорной практики МНПО, то следует подчеркнуть: она, при всей ее специфике, отнюдь не является чем-то экзотическим и вполне укладывается в рамки другой отрасли действующего международного права – права международных договоров.

Неправительственные организации поддерживают тесные отношения не только с различными межправительственными организациями, со специализированными учреждениями ООН, но и с самой Организацией Объединенных Наций. Численность неправительственных организаций, имеющих консультативный статус в ООН, неуклонно росла из года в год и к середине XX в. уже исчислялась сотнями. Из чего можно заключить, что международная правосубъектность МНПО в учредительном акте ООН изначально презюмировалась. Подтверждением тому служит факт существования и весьма продуктивной деятельности международных неправительственных организаций со

смешанным составом, когда в число их членов, наряду с национальными неправительственными организациями, ассоциациями и союзами, входят также и государства. Наглядный пример – Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), и он далеко не единственный. Непроходимой стены между правовыми статусами неправительственных и межправительственных международных организаций, как показывает практика, не существует.

3.1.2. Деятельность ООН и ее специализированных морских организаций

В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., наиболее значимым документом по международному морскому праву за последние десятилетия, были созданы международные органы для урегулирования споров, касающихся толкования и применения данной Конвенции. Предусмотрено, что урегулирование спора в соответствии с этой Конвенцией должно осуществляться в следующей последовательности. Когда возникает спор, касающийся толкования или применения статей Конвенции 1982 г., стороны должны приступить к обмену мнениями относительно возможностей его урегулирования путем переговоров или иными мирными средствами. Государство может предложить другой стороне в споре передать его на урегулирование в порядке согласительной процедуры. Если такое предложение не принимается или стороны не достигают договоренности о процедуре, то спор по требованию любой стороны передается на разрешение путем обязательных процедур, влекущих за собой обязательное решение. Конвенция предусматривает четыре обязательные процедуры: Международный трибунал по морскому праву, Международный Суд, арбитраж, специальный арбитраж. Государство может выбрать одну или более из указанных процедур.

Международный трибунал по морскому праву создан в соответствии с Приложением VI к Конвенции ООН 1982 г. Место пребывания Трибунала — г. Гамбург (ФРГ). Споры разрешаются или самим Трибуналом, или, если стороны попросят об этом, в специальной камере, образованной для рассмотрения конкретного спора. В рамках Трибунала созданы две постоянные Камеры. Первая – по спорам, касающимся защиты морской среды. Она призвана разрешать споры, которые касаются применения положений Конвенции ООН по морскому праву в отношении защиты морской среды; специальных конвенций и соглашений, относящихся к защите морской среды в соответствии со ст. 237 Конвенции ООН по морскому праву; любого соглашения по защите морской среды, которое относится к юрисдикции Трибунала¹⁷⁴. Вторая камера – по спорам, касающимся морского дна. Она может рассматривать споры между государствами-

¹⁷⁴ Mensah T. The International Tribunal for the Law of the Sea and the Protection and Preservation of the Marine Environment. 8 (1) Review of European Community and International Environmental Law, 1999. – P. 4; Вылегжанин А.Н., Саксина Т.Г. Средства урегулирования межгосударственных морских споров // Производительные силы и социально-экономическая динамика. – М.: СОПС, 2007. – С. 219-230.

участниками, касающиеся толкования или применения Части XI Конвенции 1982 г; споры между государством-участником и Международным органом по морскому дну.

Международный орган по морскому дну (МОД) является межправительственной организацией, через посредство которой ее участники организуют и контролируют деятельность в глубоководных районах морского дна за пределами национальной юрисдикции, особенно в целях управления разведкой и эксплуатацией минеральных ресурсов этих районов. Нормативные положения МОД, в которых излагаются структура и функции его главных и вспомогательных органов, а также процессы принятия решений в этих органах, предусмотрены Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Хотя задачи МОД по сравнению с другими межправительственными организациями являются уникальными, его структура похожа на структуры всех подобных учреждений, за одним существенным исключением — в его составе предусмотрено предприятие, уполномоченное вести добычу полезных ископаемых на глубоководных участках морского дна. С 1994 г., когда МОД был создан, функционируют три из его главных учреждения: *Ассамблея* (директивный орган) в составе всех государств, входящих в состав МОД, *Совет* (исполнительный орган) в составе 36 членов, определяющий политику по конкретным вопросам, и *Секретариат* в составе персонала, выполняющего повседневные функции, связанные со сбором информации, мониторингом и исследовательской работой. По-видимому, вскоре четвертым главным учреждением МОД будет Предприятие, уполномоченное заниматься разведкой и разработкой глубоководных полезных ископаемых от имени международного сообщества. Хотя правовая база для существования предприятия уже создана, окончательные шаги к тому, чтобы оно начало действовать, пока не предпринимались.

Существуют также **специализированные учреждения ООН**. Впервые вопрос об их создании был поднят на Конференции в Думбартон-Оксе. Объединить техническое сотрудничество в экономической, социальной и гуманитарной областях с осуществлением деятельности по обеспечению международной безопасности в рамках одной организации представлялось затруднительным, поэтому было принято решение о создании разветвлённого механизма, состоящего из ряда международных организаций специальной компетенции, получивших название специализированных учреждений ООН. Многие специализированные учреждения были созданы практически одновременно с ООН, с другими, уже существовавшими, были установлены официальные отношения и подписаны соответствующие соглашения.

Характеристики специализированного учреждения ООН перечислены в ст. 57 Устава ООН. Статья 57 называет 4 основные признака, присущие специализированным учреждениям: межправительственный характер учредительных актов; широкая международная ответственность в рамках их компетенции; осуществление деятельности в специальных областях, предусмотренных положениями Устава ООН; связь с ООН.

Первые три признака указывают на то, что специализированным учреждением ООН может быть только организация определенного вида. Прежде всего, организация

должна быть международной и межправительственной. Положение о «широкой международной ответственности» косвенно указывает на то, что организация должна носить универсальный характер, то есть быть открытой для участия в ней всех государств. Деятельность организации должна быть ограничена областью специальной компетенции. От любой иной международной межправительственной универсальной организации специальной компетенции специализированные учреждения отличает связь с ООН. Основы взаимоотношений со специализированными учреждениями заложены в Уставе ООН. Организации могут приобрести статус специализированного учреждения ООН при соблюдении требований, перечисленных в ст.57 и 63 Устава ООН.

Международная морская организация (ИМО) учреждена в Женеве 6 марта 1948 г., но действует с 1958 г. Ее цели определены в ст. 1 Конвенции об ИМО и сводятся к следующему:

обеспечивать механизм сотрудничества правительств в области правительственного регулирования и практики в технических вопросах любого рода, затрагивающих международное морское судоходство;

поощрять и содействовать всеобщему принятию практически возможных максимальных норм в отношении безопасности на море, эффективности судоходства, предотвращения загрязнения моря с судов и борьбы с ним, а также рассматривать административные и правовые вопросы, связанные с целями ИМО;

поощрять устранение дискриминационных мер и излишних ограничений, затрагивающих международное торговое судоходство, со стороны правительств с тем, чтобы предоставлять мировой торговле возможности без дискриминации пользоваться услугами судоходства, содействовать и поощрять усилия правительств по развитию своего национального судоходства;

обеспечивать рассмотрение Организацией вопросов, касающихся несправедливых ограничений со стороны судоходных компаний;

обеспечивать рассмотрение Организацией любых вопросов, касающихся судоходства и воздействия судоходства на морскую среду, которые могут быть переданы ей любым органом или специализированным учреждением ООН;

обеспечивать обмен информацией между правительствами по вопросам, находящимся на рассмотрении Организации.

Для достижения указанных целей ИМО рассматривает все вопросы, относящиеся к ее компетенции, и выносит по ним рекомендации. Если, по мнению Организации, вопросы могут быть решены в порядке обычной деловой практики, принятой в международном судоходстве, ИМО должна рекомендовать именно такой способ их решения.

Организация обеспечивает разработку проектов конвенций, соглашений или других соответствующих документов и рекомендует их правительствам и межправительственным организациям, а также созывает такие конференции, какие могут быть необходимы. ИМО обеспечивает механизм для консультаций между ее членами и обмена информацией между правительствами. Кроме того, ИМО выполняет функции, которые возлагаются на нее в соответствии с международными документами, касающимися судоходства и его воздействия на морскую среду.

Конвенцией ООН 1982 г. на ИМО возложены важные функции, которые она выполняет в качестве "компетентной международной организации". В докладе Секретариата ИМО, подготовленном в связи с вступлением Конвенции в силу, отмечалось, что широкое признание и юридическая бесспорность универсального мандата ИМО в соответствии с международным правом основываются на том, что большинство государств, представляющих все регионы мира, в настоящее время являются членами Организации (167 государств на начало 2007 г.). Все члены ИМО (а также другие государства) могут участвовать в разработке рекомендаций, содержащих стандарты безопасности и предотвращения загрязнения морской среды, которые, как правило, принимаются консенсусом.

Согласно части XV Конвенции об ИМО, Организация может заключать соглашения с ООН и другими ее специализированными учреждениями по вопросам, представляющим общий интерес, а также сотрудничать по вопросам, входящим в ее компетенцию, и с другими межправительственными и неправительственными международными организациями. В Конвенции об ИМО указывается, что Организация поставлена в связь с ООН как специализированное учреждение в области судоходства и воздействия судоходства на морскую среду. Эта связь осуществляется посредством соглашения с ООН (в соответствии со ст. 63 Устава ООН объявлять вступающими в такие соглашения уполномочен Экономический и Социальный Совет). Соглашение было заключено 13 января 1959 г. В ст. 1 Соглашения ООН признает ИМО в качестве специализированного учреждения, ответственного за такие действия, которые считаются необходимыми в соответствии с Конвенцией об ИМО для выполнения ее основных целей. Соглашение подробно регламентирует вопросы взаимоотношений двух организаций, обмена информацией, финансовые и бюджетные вопросы и т.д. В ИМО выработаны три основные формы сотрудничества между межправительственными организациями в зависимости от того, насколько близко соприкасаются их интересы: заключение официальных двусторонних соглашений; заключение соглашений о сотрудничестве; неофициальный обмен информацией и сотрудничество. Своеобразной формой сотрудничества является создание объединенных групп экспертов различных международных организаций.

Исходя из основных целей ИМО все международные соглашения, принимаемые под ее эгидой, можно разделить на три категории¹⁷⁵, одна из которых полностью охватывает вопрос о предотвращении загрязнения с судов. К данной категории относятся следующие конвенции: Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протокол к ней 1978 г. (Конвенция МАРПОЛ-73/78) и Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. и Протокол к ней 2000 г., Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. и Протокол к ней 1973 г. К следующей категории относятся конвенции, направленные на обеспечение безопасности на море и устанавливающие соответствующие нормы и стандарты. Третья категория включает конвенции, направленные на поощрение и содействие торговому мореплаванью. Отдельно стоит Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г. и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.

¹⁷⁵ Международное морское право. Авт. кол. А.Н. Вылежанин, С. Агуреев, Г.Г. Иванов. - М., 2003. – С. 413-414.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) была создана для развития и консолидации природоохранных программ в системе ООН на основании Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1972 г. Не являясь международной организацией, ЮНЕП в области охраны окружающей среды фактически выполняет многие функции, присущие таким организациям. Значительное место среди программ ЮНЕП отводится охране морской среды. В последнюю четверть прошлого столетия активность ЮНЕП была проявлена в создании региональных соглашений в таких регионах, как Средиземное море, Красное море и Персидский залив. В 1976 г. в Барселоне были приняты Конвенция по защите Средиземного моря от загрязнения и два Протокола; в 1978 г. — Кувейтская региональная конвенция о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях; в 1981 г. в Абиджане принята Конвенция о сотрудничестве в защите и развитии морской береговой среды региона Западной и Центральной Африки, а в 1985 г. в Найроби — Конвенция о защите, управлении и развитии морской и береговой среды региона Восточной Африки. Региональная конвенция о сохранении морской среды Красного моря и Персидского залива была принята в Джибуге в 1982 г. Подобного рода конвенции были приняты в Лиме в 1981 г., в отношении районов юго-восточной части Тихого океана, а в Картахене в 1983 г. — Карибского бассейна.

Межправительственная океанографическая комиссия (МОК) учреждена в соответствии с решением XI Генеральной конференции 1960 г. в качестве органа с функциональной автономией в рамках ЮНЕСКО. Целью МОК является содействие развитию морских научных исследований и соответствующих океанографических служб для большего познания природы и ресурсов океана. МОК стремится сотрудничать со всеми международными организациями, заинтересованными в ее работе. МОК может выступать как объединенный специализированный механизм организаций системы ООН, которые договорились использовать ее для выполнения некоторых из их обязанностей в области морских наук и океанографических служб.

К основным функциям МОК можно отнести: определение проблем, решение которых требует международного сотрудничества в области научного исследования океанов; развитие, рекомендации и координация международных программ в этой области; содействие обмену океанографическими данными; развитие, планирование и координация системы мониторинга и наблюдения за свойствами и качеством морской среды; поощрение, рекомендации и координация в сотрудничестве с международными организациями разработки стандартов, справочных материалов и номенклатуры для использования в морских науках и соответствующих океанографических службах.

Всемирная метеорологическая организация (ВМО) обеспечивает международное сотрудничество в областях погоды, климата, гидрологии, водных ресурсов и соответствующих вопросов окружающей среды и. Миссия ВМО касательно морской деятельности заключается в том, чтобы содействовать применению метеорологии в судоходстве при решении водных проблем и в других областях морской деятельности, а также поощрять научно-исследовательскую деятельность в данной области.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО) призвана заботиться об улучшении жизненного уровня в мире посредством обеспечения достаточным питанием, повышении эффективности производства различных видов продовольственных и сельскохозяйственных продуктов, улучшении условий жизни сельского населения, привлечении инвестиций в сельскохозяйственную отрасль и в рыбное хозяйство. Основная деятельность ФАО направлена на сбор и анализ статистической

информации по вопросам питания и сельского хозяйства, проведение необходимых научных исследований, оказание технической помощи государствам, в том числе путем прямых поставок продовольствия в кризисной ситуации.

ФАО является ведущей организацией системы ООН по вопросам развития международного сотрудничества в области рыболовства. Придавая большое значение развитию рыбного промысла, в рамках Секретариата ФАО были созданы отделы по основным направлениям рыболовства: промысловой биологии, промысловой технике и экономике. Под эгидой ФАО учреждены 10 международных рыбохозяйственных региональных организаций (МРРО), сфера деятельности которых распространяется почти на 50% площади Мирового океана. Международные региональные рыбохозяйственные организации в основном создавались с целью упростить сотрудничество между странами, имеющими общие интересы к управлению рыбными запасами. В настоящее время ФАО большее внимание уделяет вопросам контроля за доступом к ресурсам, совершенствования системы оценки, улучшения использования уже добытого улова, уменьшения выбросов, экосистемного и интегрированного управления рыболовством и аквакультурой и т.д.

Для любого государства участие в работе компетентных международных организаций имеет стратегический характер, поскольку лишь оно способно предупредить и предотвратить создание сугубо иерархической глобальной системы океанического управления. Неучастие в деятельности международных морских организаций, занятых разработкой долгосрочной стратегии будущего океаноустройства, обычно приводит к невозможности участия в формировании глобальной морской политики и окончательной потере рычагов влияния на процесс принятия решений. При этом, следует иметь в виду, что сами издержки участия не столь велики и в любом случае контролируемы, поскольку уровень, масштаб и качество взаимодействия с международными институтами (характер миссий, их численность, сущность осуществляемых проектов и т.д.) определяются, прежде всего, самими государствами-участниками. Именно поэтому любое добровольное самоустранение политического и научного сообщества от деятельности в международных морских организациях системы ООН, а также других неправительственных структур (например, Глобальный Форум по океанам, побережьям и островам; Международная сеть по управлению Мировым океаном) чревато самыми негативными последствиями, причем наиболее ощутимыми в долгосрочной перспективе.

3.2. ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОКЕАНИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ (ГСОУ)

3.2.1. Этапы формирования

Становление концепции «глобального океанического управления» напрямую связано с существенным, качественным изменением роли Мирового океана в жизни всего

человечества, которое происходит по мере развития научно-технического прогресса. В течение многих столетий Мировой океан играл огромную роль в экономическом и политическом развитии государств, выступая прежде всего, как арена морской торговли и судоходства, как источник живых и неживых ресурсов. С середины XIX столетия и на протяжении всего XX в. стремительно возникали все новые и новые области использования Мирового океана.

Так, развитие средств связи (сначала телеграф, затем телефон, и, наконец, – появление оптоволокон) привело к тому, что воды Мирового океана стали своеобразным глобальным коммуникационным пространством. Тысячи километров кабелей были проложены по океаническому дну. С изобретением первых батискафов во второй половине 1940-х гг. Мировой океан становится предметом постоянных и продолжающихся научных исследований и наблюдений. При этом океанографические исследования были ценны не только тем, что давали новое теоретическое знание, но и своей практической экономической пользой. В их ходе на дне и в недрах Мирового океана были найдены залежи минеральных и энергетических ресурсов. Первые опыты глубоководного бурения, проведенные в 1960-е гг., дали основания полагать, что океанические запасы нефти и газа могут покрыть все мировые потребности в энергоресурсах. Энергетические кризисы 1973 и 1979 гг. стали импульсом к разработке шельфовых месторождений. Основные работы по добыче были начаты в Северном море. В результате, на сегодняшний момент шельфовые месторождения обеспечивают порядка четверти всего мирового потребления нефти и газа. В 1950-1970-х гг. по морскому дну были проложены первые нефте- и газотрубопроводы, в результате чего стало возможным, например, снабжение островных и архипелажных государств энергоресурсами. В конце 1960-х гг. в недрах Мирового океана были обнаружены значительные запасы минеральных ресурсов (железо, цинк, медь и другие металлы), которые, как предполагается, могут быть равны или же в какой-то степени даже превышать континентальные. На глубинах от 3-6 тыс. метров – в местах стыка литосферных плит – были открыты залежи железомарганцевых конкреций, содержащих в себе не только железо и марганец, но и медь, кобальт, никель. В дальнейшем, с развитием спутниковой аппаратуры было выявлено, что примерно 15% океанического дна содержат указанные месторождения.

Научные знания, полученные к началу 1970-х гг., стали основой нового взгляда на Мировой океан. Открытие взаимосвязей и взаимозависимости между Мировым океаном и окружающей атмосферой привело к тому, что Мировой океан стал рассматриваться как один из неотъемлемых элементов единой биосферы планеты Земля. Была сформулирована точка зрения, согласно которой взаимодействие Мирового океана и земной атмосферы является ключом к пониманию происходящих климатических изменений. В дальнейшем, эти знания стали составной частью концепции глобального изменения климата, в рамках которой предполагается, что процессы, происходящие в атмосфере и вызванные антропогенной нагрузкой, ведут, например, к поднятию уровня Мирового океана. Последнее обстоятельство приводит к процессу прибрежной эрозии почв, что становится причиной проникновения морской воды в пресноводный водоносный слой, а все вместе

это может привести к засушливости, изменению каналов рек и другим негативным последствиям.

Рост населения в приморских регионах, продолжающийся и поныне, а соответственно и оказываемое им антропогенное воздействие, поставили вопрос о необходимости уменьшения человеческого влияния на окружающую среду в целом (как на атмосферу, верхний слой земной коры, так и на воды Мирового океана). С другой стороны, открытие ресурсного потенциала Мирового океана в условиях все увеличивающихся потребностей человечества в пищевых, энергетических и минеральных ресурсах привело к осознанию того факта, что живые и неживые ресурсы Мирового океана являются необходимым условием дальнейшего развития и даже выживания всего человечества.

В ходе интенсификации использования пространств и ресурсов Мирового океана обострилась проблема конфликтности не только между различными государствами, но и отдельными видами деятельности. Так, например, прокладка глубоководных кабелей (также как и разработка шельфовых месторождений нефти и газа) существенным образом отражалась на показателях рыболовства. Это привело к осознанию взаимозависимости и взаимовлияния отдельных отраслей морепользования друг на друга.

На основе научно-теоретического понимания этих взаимосвязей, в США и Западной Европе сложились соответствующие политические и экономические представления. Данные обстоятельства привели к тому, что внимание к Мировому океану стало уделяться на самом высоком политическом уровне. Дискуссия о том, что из себя должен представлять процесс «океанического управления» и как им оперировать была инициирована прежде всего в рамках ООН. Начало этому процессу было положено в 1972 г., когда в Стокгольме прошла Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, на которой основное внимание было сосредоточено на вопросах необходимости уменьшения человеческого влияния на окружающую среду в целом (атмосферу, верхний слой земной коры, воды Мирового океана). По итогам конференции была создана межгосударственная программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP)¹⁷⁶. Именно в ее рамках впервые были сформированы две

¹⁷⁶ На сегодняшний день ЮНЕП является главным органом ООН в области охраны окружающей среды, разрабатывающим глобальную экологическую программу. Главные функции ЮНЕП – изучение состояния глобальной среды обитания, оценка тенденций в изменении окружающей среды и т.д. Более подробно см.: Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. – М.: МГИМО МИД РФ, 2005. – С. 841.

структуры, занимающиеся вопросами океанического управления. В начале 1974 г. был открыт Центр программ по океанам и прибрежным зонам (Ocean and Coastal Areas Programme Activity Centre (OCA/PAC)), призванный содействовать популяризации и распространению концепций по управлению прибрежными зонами. Затем была утверждена Региональная морская программа, в задачи которой первоначально входила разработка действенных планов по защите внутренних, полузакрытых и окраинных морей от антропогенного воздействия¹⁷⁷.

В 1972 г. был принят первый законопроект в области прибрежного управления – Закон об управлении прибрежной зоной США, призванный оптимизировать экономическое развитие в данной области. Таким образом, был совершен первый шаг к перенесению концепции океанического управления с глобального (в рамках ООН) на региональный уровень (США). Кроме того, была выстроена трехуровневая градация областей глобального океанического управления (global ocean governance):

1) управление прибрежными зонами (coastal management), направленное на защиту и развитие прибрежных районов;

2) региональное океаническое управление (regional scale of ocean management), чьим приоритетом являются закрытые и полузакрытые моря, окраинные и островные моря, которые окружены большим количеством государств и соответственно испытывают большую антропогенную нагрузку;

3) глобальное океаническое управление (global ocean governance), касающееся территорий за пределами национальной юрисдикции тех или иных государств.

В начале 1980-х гг. в рамках Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАВ)¹⁷⁸, был поднят вопрос о взаимосвязи между населением Земли и ее экосистемой. Проблема выработки путей, в т.ч. в экономической и социальной области, по защите окружающей среды впервые привела к формированию так называемой концепции «устойчивого развития». В середине 1980-х гг. в рамках ЮНЕСКО была запущена серия научных программ, касающихся Мирового океана. Все они имели в своей основе один методологический посыл, согласно которому в мире происходят глобальные изменения, касающиеся биохимических циклов, и обусловленные деятельностью человека. В результате, к середине 1980-х гг. концепция глобальных изменений (природных,

¹⁷⁷ На сегодняшний день данная программа ЮНЕП охватывает 140 стран. Она направлена на защиту общих морских и водных ресурсов посредством 13 конвенций и планов действий. Более подробно см.: Основные факты об Организации Объединенных Наций. – М.: Весь Мир, 2005. – С. 274.

¹⁷⁸ <http://www.unesco.ru/rus/pages/bythemes/polina08022006122239.php>.

климатических) вышла на политическую арену. В 1987 году Международная комиссия ООН по окружающей среде и развитию (WCED) подготовила доклад «Наше общее будущее»¹⁷⁹, в котором концепция устойчивого развития¹⁸⁰ провозглашалась необходимым планом действий в XXI столетии. Ее главной целью провозглашалась необходимость сохранения целостности экосистемы при одновременном акценте на экономическую эффективность и социальное равенство.

Важное значение в деле продвижения концепции устойчивого развития сыграла Конференция ООН по вопросам окружающей среды и развитию (UNCED) – или же «Саммит в Рио-де-Жанейро» – проведенная в 1992 г. В ее рамках впервые было обращено пристальное внимание на те проблемы и вопросы, которые были связаны с устойчивым развитием на глобальном уровне. Делегатами конференции была одобрена так называемая «Повестка дня XXI» – своеобразный план по достижению устойчивого развития в XXI столетии. Тогда же были приняты: Конвенция по изменению климата и Конвенция о биологическом разнообразии.

В 2002 г. в Йоханнесбурге (ЮАР) был проведен Саммит по устойчивому развитию (WSSD). В его ходе основной акцент был сделан на необходимости единого международного управления процессами в Мировом океане. Основу для подобного рода инициативы заложили рекомендации межправительственной встречи (ноябрь 2001 г., Монреаль) и Глобальной конференции по океанам и побережьям (Париж, декабрь 2001 г.)¹⁸¹. В результате на Саммите по устойчивому развитию (WSSD) были приняты два документа – «Йоханнесбургский план действий» и «Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию», в которых содержался целый ряд обязательств по проведению единой политики в Мировом океане (установление контроля за незаконным выловом рыбы; применение экосистемного подхода в отношении морских территорий; учреждение сети охраняемых морских областей и т.д.).

На Саммите по устойчивому развитию (WSSD) была также образована такая международная неправительственная структура как «Глобальный форум по океанам,

¹⁷⁹ См.: Our Common Future: The Report of the World Commission on the Environment and Development. – Oxford., – N.Y.: Oxford University Press, 1987.

¹⁸⁰ Подробнее об идеологии «устойчивого развития» как о глобалистской идейно-политической системе см.: Косолапов Н.А. Идеология устойчивого развития и международные отношения (Идейно-политический спектр глобализирующегося мира) // Дипломатический ежегодник – 2001. – М.: Дипакадемия МИД РФ, 2001 г.; Вебер А.Б. Глобализация и устойчивое развитие: проблемное поле и возможные сценарии / Клуб ученых «Глобальный мир». 2001 г. Выпуск 11. Глобализация и устойчивое развитие: проблемное поле и возможные сценарии. Материалы семинара. – М.: ИМЭМО РАН, 2001.

¹⁸¹ Third Global Conference on Oceans, Coasts and Islands “Moving the Global Oceans Agenda Forward”, January 2006. Lissabon (Portugal) (<http://www.iisd.ca/download/asc/sd/yimbvol68num3e.txt>).

побережьям и островам», которая включает в себя как представителей национальных Правительств, так и неправительственных организаций. Его основной целью было провозглашено создание базы для совместного международного перекрестно-секторного использования информации по вопросам, касающимся Мирового океана. В ноябре 2003 г. Форумом была организована первая «Глобальная конференция по океанам, побережьям и островам», которая с тех пор стала регулярной и проводится 2 раза в год.

Еще в 2003 г. японским Фондом Ниппон (Nippon)¹⁸² было инициировано создание Международной сети по управлению океаном (The international ocean governance network - IOGN). Основными целями этой организации, существующей под эгидой Nippon, были объявлены: улучшение уровня морского образования, исследований Мирового океана и прибрежной зоны, изучение практического опыта в сфере управления океаном на глобальном, региональном, национальном уровнях. IOGN ставит перед собой следующие основные задачи: 1) всестороннее рассмотрение проблемы Мирового океана и разработка стратегической оценки его будущего; 2) применение междисциплинарных подходов к экологическим, политическим, экономическим, социальным и институциональным аспектам управления прибрежными зонами; 3) исследование наиболее актуальных проблем управления Мировым океаном и использование результатов в целях создания образовательных программ по управлению океаном и увеличения действенности программ управления; 4) обеспечение структурного и систематического взаимодействия разработчиков стратегий по управлению на глобальном, региональном, национальном и субнациональном уровнях. Предполагается, что для поиска эффективных решений необходимо консолидировать деятельность правительственных и неправительственных организаций, а также индивидуальных усилий. Исходя из этого, одним из ключевых принципов работы IOGN является противодействие таким «искусственно созданным препятствиям, как административные границы государства, различия в экономике и религии». Кроме того, в рамках IOGN была сформирована специальная исследовательская группа, к компетенции которой была отнесена разработка единой океанической политики и анализ национальных политик в отношении Мирового океана. Заседания этой группы были проведены в Токио и в Нью-Йорке в апреле-июне 2004 г. С учетом этого, можно констатировать, что придание подобного рода неправительственным структурам полномочий в сфере выработки единой океанической политики направлено на существенное ограничение национального суверенитета отдельных государств, в т.ч. в области управления прибрежными зонами.

Таким образом, необходимо отметить, что к настоящему времени полностью сформировалась новая идеологическая парадигма – концепция глобального океанического управления. Ее генезис и эволюция, с одной стороны, напрямую связаны с процессом развития научно-технического прогресса, который постепенно открывал новые возможности использования океанических ресурсов. Новые научные знания также

¹⁸² Японский фонд NIPPON был основан в 1962 г. как организация, интересовавшаяся, прежде всего, морской промышленностью. Этот фонд обеспечивал поддержку проектов, связанных с управлением океаном, особенно в области навигационной безопасности, защиты водной среды, стандартизации и усовершенствования морского образования во всем мире.

требовали пересмотра роли Мирового океана. С другой стороны, принципиальные изменения в структуре международных политических и экономических отношений, начавшиеся в 1970-е гг. и получившие в дальнейшем название «глобализации», определили направленность развития данной концепции. Она стала еще одним способом контроля и влияния развитых государств за развивающимися через различного рода международные институты во главе с ООН. С этой точки зрения все три ее компонента – управление прибрежными зонами, региональное океаническое управление и океаническое управление – выполняют свои определенные функции. Так, управление прибрежными зонами (впервые законодательно оформленное в США) изначально было предназначено исключительно для «внутреннего употребления». Однако со временем различного рода модели так называемого Комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) стали активно популяризоваться и распространяться в различных регионах мира¹⁸³. Среди преследуемых целей, на наш взгляд, можно выделить не только заботу об экологии, но и внедрение особой экономической модели развития того или иного региона. Региональное управление морской деятельностью в ограниченных или замкнутых акваториях Мирового океана – особенно развивающееся на Балтике и в Средиземноморье – призвано урегулировать взаимоотношения в области использования водных пространств и ресурсов как между членами ЕС, так и их соседями. И, наконец, глобальный уровень океанического управления – это некий задел на будущее. Соответственно, общую структуру концепции глобального океанического управления можно представить так, как показано в Таблице №1.

Таблица №1. Структура глобального океанического управления¹⁸⁴

| | Прибрежный уровень управления | Региональный уровень управления | Глобальный океанический уровень управления |
|---|-------------------------------|---------------------------------|--|
| Гидрографические области управления | | | |
| Океаны | | * | * |
| Окраинные моря | * | * | |
| Полузакрытые моря | * | * | |
| Закрытые моря | * | * | |
| Архипелажные моря | * | * | * |
| Управление неживыми ресурсами Мирового океана | | | |
| Подводная окраина материка | * | * | |

¹⁸³ Их разработке и внедрению в Российской Федерации было уделено немалое (почти 20 лет) внимание. Однако, как показал опыт, программы КУПЗ для российских условий оказались малоприменимыми. Об этом подробнее написано в разделе «Прибрежный уровень управления».

¹⁸⁴ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P. 221.

| | Прибрежный уровень управление | Региональный уровень управления | Глобальный океанический уровень управления |
|---|----------------------------------|------------------------------------|--|
| (континентальный шельф, материковый склон и поднятие) | | | |
| Глубоководные районы Мирового океана | | * | * |
| Области юрисдикции | | | |
| Береговые районы | * | | |
| Внутренние морские воды | * | | |
| Зоны национальной юрисдикции (континентальный шельф, территориальное море, ИЭЗ) | * | * | * |
| Глубоководные районы морского дна и акватории открытого моря за пределами национальной юрисдикции | | * | * |
| Режим государственного суверенитета и суверенных прав прибрежного государства | * | | |
| Действие принципа <i>res nullius</i> и <i>res communis</i> | | * | * |
| Область «Общего наследие человечества» (ОНЧ) | | | * |

3.2.2. Область применения концепции

Международно-правовые границы. Как уже отмечалось выше, в 1970-е гг. Мировой океан стал рассматриваться как один из неотъемлемых элементов единой организационной структуры Планеты. Исследования, осуществленные с помощью спутниковой аппаратуры, показали высокую степень взаимозависимости и взаимовлияния между Мировым океаном и атмосферой. В связи с этим проблема деградации морской среды приобрела особую остроту в общественном сознании. Увеличивающиеся потребности человечества в пищевых, энергетических и минеральных ресурсах привели к осознанию того, что живые и неживые ресурсы Мирового океана являются необходимым условием дальнейшего развития и даже выживания всего населения Земли. Кроме того, неумолимый характер приобрела тенденция к повсеместному увеличению количества людей, проживающих в приморских зонах, что в свою очередь оказывало сильное антропогенное воздействие на прибрежные акватории. Такие изменения в социальной сфере, наложенные на новые научные знания, привели к тому, что внимание к Мировому

океану стало уделяться на самом высоком политическом уровне. Был запущен процесс выработки и адаптации различных инструментов – от международных конвенций до национальных законопроектов – по управлению Мировым океаном в целом, включая как область международных акваторий, так и вод, находящихся под национальной юрисдикцией. Дискуссия о том, что из себя должен представлять процесс «океанического управления» и как им оперировать была развернута в рамках ООН параллельно с выработкой «управленческих программ» по защите и экологически рациональной эксплуатации ресурсов в национальных водах.

На сегодняшний момент правовой основой океанического управления является серия международных конвенций и национальных регулирующих актов, базирующаяся в своей основной массе на документах III Конференции ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS) и Конференции ООН по вопросам окружающей среды и развитию 1992 г. (UNCED). Именно в рамках этих мероприятий под эгидой ООН были сформулированы основные фундаментальные принципы океанического управления и заложены институциональные и технические основы его реализации.

Основными мотивационными факторами активизации переговорного процесса по данной тематике были вопросы, связанные с защитой окружающей среды, ее законодательным обеспечением и экономическим развитием. Так, вопросы защиты окружающей среды были среди главных тем Стокгольмской конференции ООН 1972 г., а впоследствии стали сферой дебатов в рамках UNCLOS. В конечном счете, единый подход к их решению, основанный на идее «устойчивого развития», был выработан на упоминаемой выше Конференции ООН по вопросам окружающей среды и развитию (UNCED). Правовые проблемы морепользования были урегулированы в рамках Конвенции ООН по морскому праву, принятой в 1982 г. и вступившей в силу после затянувшегося периода согласований только в 1994 г. (для Российской Федерации – в 1997 г.). За этот период многие государства интенсифицировали выработку и принятие собственного морского законодательства, а также поспешили распространить свою юрисдикцию на морские пространства, важные с точки зрения необходимых ресурсов.

В результате, процесс выработки единого международного морского законодательства был вынужден учитывать произошедшие политические изменения и адекватно реагировать на них, что оказало определенное влияние на наполнение концепции океанического управления. Особую роль в данном случае сыграли Конвенция по изменению климата и Конвенция о биологическом разнообразии, которые были сперва

одобрены всеми участниками UNCED, а затем ратифицированы отдельными государствами. «Повестка дня-XXI» также оказала существенное влияние на формирование морского законодательства, хотя она и не имела статуса обязательного документа и была лишь одобрена всеми участниками конференции. Задача защиты окружающей среды была интегрирована с концепцией биологического разнообразия: предотвращение загрязнения и защита видов были вписаны в более широкий контекст экосистемного подхода. Использование морских ресурсов, прежде всего живых, было увязано с концепцией устойчивого развития и задачей защиты биоразнообразия.

Таким образом, в 1990-е гг. сложилась ситуация, когда одобренные международные конвенции стали инструментом океанического управления на глобальном уровне, а региональные конвенции заложили основы сотрудничества между государствами, имеющими общие морские границы. Межгосударственное взаимодействие, в т.ч. преимущественно в рамках Региональной морской программы UNEP, было сосредоточено на проблемах защиты морей от различного рода загрязнений. На внутригосударственном уровне были приняты законопроекты, регулирующие управление прибрежными зонами, ограничивающие загрязнения, устанавливающие особые охраняемые государством области (парки и заповедники), а также вводящие список видов, находящихся под угрозой исчезновения.

В 1994 г. со вступлением в силу Конвенции ООН по морскому праву за международными водами был подтвержден статус открытого моря, который согласно Конвенции об открытом море 1958 г. подразумевает, что «никакое государство не может претендовать на подчинение какой-либо части его своему суверенитету». Указанная Конвенция провозгласила международный Район морского дна и его ресурсы – общим наследием человечества (Статья 136)¹⁸⁵. Это означало, что добыча минеральных и энергетических ресурсов должна производиться под контролем международного органа. Глубоководные районы морского дна были выведены из сферы контроля индивидуальных государств и управление ими было провозглашено в интересах всего человечества. Таким образом, наряду с атмосферой и космическим пространством, Мировой океан стал сферой, на которую было распространено международное управление. На сегодняшний момент концепция океанического управления включает в себя 3 основных области, разграниченные на: область национальной юрисдикции; область свободная для

¹⁸⁵ <http://www.un.org/russian/documen/convents/lawsea85-151.pdf>.

использования (открытое море); область - «общее наследие человечества» (глубоководные районы морского дна), деятельность в которой регулируется международным Органом.

Географические границы. С географической точки зрения, среди регионов, где концепция океанического управления получила (или же, возможно, получит в перспективе) наибольшее распространение в силу объективных причин, можно выделить следующие.

Северная Атлантика – область, играющая решающую роль в экономическом развитии, как стран Западной Европы, так и восточного побережья США. Здесь находятся шельфовые месторождения нефти и газа (преимущественно в Северном море), богатые биоресурсами области, а также наиболее важные с экономической точки зрения полузакрытые моря (Северное море, залив Мэн). В сравнении с другими регионами, в Северной Атлантике находятся крупнейшие промышленные зоны (США, бассейн Рейна), морские порты (Роттердам и т.д.) и важнейшие морские пути.

Тихоокеанский регион. Здесь в южно-азиатских морях располагаются обширные шельфовые области богатые как биоресурсами, так и углеводородными месторождениями. В этой области сосредоточены крупнейшие в мире порты. Богатейшие месторождения конкреций, расположенные между разломом Клиппертон и Клариона, дают основания предполагать, что процесс океанического управления очень скоро будет распространен и на эту область, а затем еще севернее – к Аляске и Берингову и Охотскому морям. Кроме того, большая часть Тихого океана является сейсмически неустойчивой, что также предопределяет формирование международных систем мониторинга и прогнозирования.

Морские пространства Юго-Восточной Азии – от Бенгальского залива до Южно-Китайского моря, являющиеся южным продолжением Северо-западной части Тихого океана – обладают протяженным шельфом, богатым запасами углеводородов и биологических ресурсов. Эта область характеризуется большой концентрацией морских портов, а также, что принципиально важно, расположением стратегически важных морских путей (Малаккский пролив). Соответственно, можно предполагать, что полузакрытые моря, проливы и заливы, а также островные регионы данной области станут важным объектом океанического управления, как на национальном, так и на региональном уровнях.

Мексиканский залив и Карибский регион. Несмотря на отсутствие протяженного шельфа, этот регион играет немаловажную роль применительно к концепции

океанического управления. Прежде всего, это связано с расположением Панамского канала – одной из важнейших морских артерий. Кроме того, принципиальное значение имеет наличие крупных запасов нефти и газа в Мексиканском заливе, в ходе разработки которых были опробованы многие новые технологические решения. И, наконец, развитие морского туризма и рекреации, начавшееся в 1960-е гг., оказывает значительное влияние на региональное политическое и экономическое сотрудничество.

Тихоокеанские острова и архипелаги. В данном регионе за последние десятилетия были существенно развиты: туризм и морская рекреация, а также рыболовство и выращивание кораллов. Несмотря на доминирование океанических пространств целая серия островов и архипелагов, растянувшаяся от Восточной и Южной Азии, Австралии, Новой Зеландии до Америки, вступила в период вовлечения в мировую экономическую систему, а сам регион в целом начинает играть одну из важнейших ролей в процессах глобализации. Модели океанического управления, разработанные применительно к такому обширному региону с архипелажными водами, исключительными экономическими и особыми рыбоохранными зонами, становятся примером нового подхода к управлению глубоководными районами Мирового океана¹⁸⁶.

Другие регионы. Экваториальные моря (Гвинейский залив и Атлантические воды Центральной Африки, дельта реки Амазонки и другие прибрежные воды Бразилии) по сравнению с Карибским регионом и экваториальными морями Азии на сегодняшний момент практически не играют никакой роли с точки зрения реализации концепции океанического управления. В Южном полушарии, за исключением Антарктиды, область распространения океанического управления пока затронула лишь юго-западную часть Атлантики (устье Ла-Плата – место слияния рек Параны и Уругвая), юго-западную часть Индийского океана (воды между Африканским побережьем и Мадагаскаром), прибрежные воды Австралии, Тасмании и Новой Зеландии.

Таким образом, географически акватории, где реализуется концепция океанического управления, сосредоточены полностью в Северном полушарии, т.е. там, где освоение ресурсного потенциала Мирового океана идет более быстрыми темпами. Морские торговые перевозки, глубоководные кабели, прибрежная урбанизация и индустриализация, портовая инфраструктура – все это развивается более интенсивно именно здесь. В последние годы, правда, акцент постепенно смещается из Северной

¹⁸⁶ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P.113.

Атлантики в Тихоокеанский регион, который со временем, вероятно, будет играть существенную роль в деле реализации принципов океанического управления.

3.2.3. Уровни океанического управления

В ходе использования пространств и ресурсов Мирового океана возникла проблема конфликтности не только между различными морепользователями, но и отдельными направлениями морепользования. Соответственно, целый ряд объективных обстоятельств привел к осознанию необходимости перехода от индивидуального к комплексному подходу в области использования океанических ресурсов¹⁸⁷. Встал вопрос о разработке модели взаимосвязей и взаимовлияния между отдельными видами океанической деятельности. Существовавшее до 1970-х гг., восприятие видов морепользования как невзаимосвязанных направлений сменилось осознанием их взаимозависимости и взаимовлияния, что привело к разработке моделей океанического, регионального и прибрежного вариантов управления различными видами морской деятельности.

Прибрежный уровень управления. Сторонники концепции и методологии комплексного управления прибрежными зонами определяют его как непрерывный и динамичный процесс, направленный на устойчивую эксплуатацию, развитие и защиту прибрежных (как береговых, так и морских) пространств и ресурсов. В этом понимании КУПЗ в первую очередь нацелено на преодоление той фрагментарности, которая присутствует как в секторальном подходе к управлению морским хозяйством, так и в том столкновении сфер ответственности властей разного уровня, которая наблюдается в прибрежной зоне. В качестве основной цели этого процесса ставится достижение гармонизации и совместимости решений, принимаемых во всех отраслях и на всех уровнях, с национальной морской политикой, поэтому одной из важнейших частей КУПЗ является институциональное обеспечение процесса подобной гармонизации приемлемыми с политической точки зрения средствами.

¹⁸⁷ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P. 89-91.

Комплексное управление базируется на признании особых характеристик прибрежной зоны¹⁸⁸, которая сама по себе является ценным ресурсом, и которая должна быть сохранена для нынешних и грядущих поколений. Предполагается, что прибрежная зона (будь то островная или континентальная) как место столкновения суши и воды имеет следующие специфические характеристики:

прибрежная зона (ПЗ) характеризуется динамичными и часто изменяющимися физическими особенностями (например, изменения береговой линии, барьерных рифов и т.д. под влиянием воды и ветра);

экосистемы ПЗ отличаются большой продуктивностью и биоразнообразием: мангровые заросли, подводные луга, приливная зона, коралловые рифы являются средой обитания множества видов водных биологических ресурсов (ВБР);

физические особенности береговой зоны – рифы, мангровые заросли, пляжи, дюны – являются естественной защитой от штормов, наводнений, эрозии и т.д.;

прибрежная зона является базой для развития всех видов морехозяйства – от морского промышленного рыболовства и рекреации до морских перевозок и добычи минеральных ресурсов. Эти виды человеческой деятельности несут в себе существенные экономические преимущества, как реальные, так и потенциальные (если речь идет о ресурсах, которые только предстоит разрабатывать);

поскольку прибрежная зона, является местом, привлекающим морепользователей и население в целом, она сама по себе является исчерпаемым ресурсом, служащим причиной различных конфликтов;

управление двумя составными частями прибрежной зоны – морской и сухопутной – порождает определенные сложности по причине общественной принадлежности водных пространств, с одной стороны, и сложному конгломерату участков находящихся в частной и общественной собственности на суше – с другой. Дополнительные трудности в управлении создает и то, что суша обычно находится в ведении «межотраслевых» органов

¹⁸⁸ Следует отметить, что определение прибрежной зоны как объекта комплексного управления, охватывающего все сферы жизнедеятельности, в которых государство обеспечивает национальную безопасность, составляет пока нерешенную научную проблему. Поэтому заявленная «комплексность» подобного управления носит скорее гипотетический характер. Надо отметить, что даже определение границ прибрежной зоны существенно варьируется в различных странах. Можно встретить подход, согласно которому морская граница прибрежной зоны совпадает с границей материковой отмели (шельфа), а согласно другому подходу она совпадает с границей ИЭЗ вне зависимости от протяженности шельфовой отмели (в ряде стран изначально эта граница совпадала с границей территориальных вод). Такие же разночтения встречаются и относительно определения сухопутной границы – от нескольких миль вглубь континента от приливной полосы до полного совпадения данного рубежа с границей приморского муниципального образования. См. например: Айбулатов Н.И. Деятельность России в прибрежной зоне моря и проблемы экологии. – М.: Наука, 2005. – С. 8, 278.

власти (местных властей), а прибрежные воды – в ведении отраслевых органов (министерств и ведомств).

История управления прибрежными зонами на протяжении более чем 30 лет представляла собой не всегда успешную эволюцию от применения подходов, ориентированных в основном на береговую зону суши и охватывавших только некоторые виды морепользования, к более многостороннему подходу, включавшему прибрежные зоны в широком смысле, т.е. учитывая и береговую, и морскую составляющую, и подчеркивавшему взаимозависимость экосистемы и многочисленных видов морепользования.

Наиболее ранние попытки в этом плане делались развитыми странами, по мере того как их прибрежные зоны деградировали из-за ненадлежащего использования и отсутствия плана развития. Одна из первых законодательно зафиксированных попыток была предпринята США, принявшими в 1972 г. Закон об управлении прибрежными зонами. Но хотя эта американская концепция (Coastal zone management – CZM) подразумевала комплексность подхода, в действительности большинство программ, принятых в Штатах, фокусировались преимущественно на управлении береговой территорией, и гораздо в меньшей степени уделяли внимание (и то не во всех случаях) вопросам, связанным с прибрежными водами. Тем не менее, благодаря тому, что с тех пор 29 прибрежных штатов и территорий разработали и применили программы управления прибрежными зонами в весьма различных культурных, политических и физико-географических условиях, был накоплен определенный опыт в этой области.

Вскоре после инициации программы управления прибрежными зонами в США, аналогичные усилия стали предприниматься в ряде других стран. Зачастую подобные программы направлялись и финансировались заинтересованными организациями и государствами-донорами. Это делалось для того, чтобы дать дополнительные гарантии их надлежащего планирования и воплощения в жизнь. Ранние разработки подобного плана обычно касались конкретного прибрежного региона, отдельного проекта развития, или какой-либо важной проблемы, например, береговой эрозии. Ясно, что такие инициативы, порой объединяемые под названием программы управления прибрежными зонами, не претендовали на всеохватность или комплексность. Однако в совокупности они представляли собой начало всемирного процесса комплексного управления прибрежными зонами и могли послужить базисом для создания более широких программ.

Подготовка Конференции ООН по проблемам окружающей среды и развития (UNCED), начавшаяся в конце 1980-х гг. стимулировала дальнейшее развитие концепции управления прибрежными зонами. Некоторые подразделения ООН, прежде всего, ФАО, представили концептуальные документы в Секретариат UNCED в качестве вводных данных к подготовительному процессу. Аналитики все больше склонялись к тому, что управление прибрежными зонами должно быть комплексным (Integrated coastal management – ICM). Консультанты и все специалисты, работающие в этой области, начинали использовать этот термин – комплексное управление прибрежной зоной, когда касались разрабатывавшихся в это время программ по управлению побережьями, становившихся все более всеохватными.

В 1988 г. Всемирная метеорологическая организация (World Meteorological Organization – WMO) и Программа ООН по окружающей среде (UNEP) создали Межправительственную группу экспертов по изменению климата (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) для проведения научных оценок глобальных изменений климата и возможных ответных мер. Эта организация сформировала подгруппу по управлению прибрежными зонами (CZM subgroup) специально для исследования вопросов повышения уровня моря и тех угроз, которые оно может нести для прибрежных государств. Данная подгруппа выступила с набором рекомендаций, одобрявших КУПЗ, в качестве приемлемой структуры, в рамках которой можно было бы разработать и принять необходимые меры для снижения рисков, связанных с повышением уровня моря. Эти рекомендации ясно показывали, что эффективность подобных мер зависела от их применения в рамках более широкой программы КУПЗ. Когда открылась Конференция ООН по проблемам окружающей среды и развития (1992 г.), концепция КУПЗ стала неотъемлемой частью 17-ой главы (посвященной океану и побережьям) «Повестки дня XXI» – документа, появившегося в результате работы UNCED¹⁸⁹.

Программы КУПЗ существуют в ряде прибрежных стран, прежде всего, в развитых государствах, входящих в число морских держав. Различные примеры

¹⁸⁹ Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998. – P. 32-36.

прибрежного управления на практике в отдельных странах, за исключением Российской Федерации¹⁹⁰, более подробно рассмотрены в Приложении.

Следует отметить, что практика применения прибрежного управления существенно различается в разных приморских государствах, что свидетельствует о том, что КУПЗ как методология прибрежного управления не может претендовать на универсальность. Даже сторонники КУПЗ признают, что в его рамках по-прежнему остаются трудноразрешимые проблемы, в частности, противоречия между экономическими и экологическими аспектами управления и развития прибрежных зон¹⁹¹. Необходимо также указать, что важным противоречием в рамках применения КУПЗ является подчас абсолютная несовместимость заявляемых экологических аспектов и принципов устойчивого развития с использованием прибрежной зоны в целях обеспечения военной безопасности с морских направлений (пример для России – береговая зона Баренцева и Черного морей в районе Кольского залива и Цемесской бухты соответственно).

Региональное управление. Первый шаг на пути идентификации океанических областей с целью управления ими был сделан в 1958 г. Первая Конференция ООН по морскому праву приняла Конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне, которая заложила юридические основы к выделению прибрежных и архипелажных вод, а также Конвенцию об открытом море, касающуюся глубоководных районов Мирового океана. Эти конвенции на III Конференция ООН по морскому праву в 1982 г. позволили сформулировать юридические основания для управления морскими зонами, находящимися под национальной юрисдикцией.

Кроме того, выделение океанических областей с целью решения определенных задач (прежде всего защиты окружающей среды) было предпринято со стороны международных институтов. Так, например, Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ, 1973 г.) и Международная морская организация (ИМО) выделили подобного рода регионы в Средиземном и Черном морях,

¹⁹⁰ Проблематика применения КУПЗ в нашей стране долгое время находилась в поле зрения российских пользователей и достаточно подробно освещена во многих публикациях СОПС (см. например: Теория и практика морской деятельности. – М., 2005. – Вып.5. Динамика развития. – С. 150-153; Теория и практика морской деятельности. – М., 2004. – Вып.3. В условиях глобализации. – С. 152-166) и других НИИ (см.: Айбулатов Н.И. Деятельность России в прибрежной зоне моря и проблемы экологии. – М., 2005). Она неоднозначно воспринимается в российских научных кругах, поскольку не носит универсального характера применительно к управлению морской деятельностью в целом. Однако вполне может использоваться в локальных проектах в качестве методологической основы их проработки.

¹⁹¹ Айбулатов Н.И. Деятельность России в прибрежной зоне моря и проблемы экологии. – М., 2005. – С. 276.

на Балтике и в Персидском заливе, где были установлены более строгие регуляционные правила, чем в других морских регионах.

В 1978 г. по итогам проведенной Конференции по безопасности танкеров и предотвращению загрязнений, ИМО разработала так называемую концепцию «особо чувствительных зон», призванную идентифицировать проблемные с экологической точки зрения морские регионы, там где существуют уникальные и легко ранимые трофические связи и видовое биоразнообразие¹⁹².

На рубеже 1990-х гг. во многом благодаря стараниям Американской ассоциации содействия развитию науки (AAAS) была сформулирована концепция «Больших морских экосистем» (LME – БМЭ). В ее рамках БМЭ определялись как крупные регионы Мирового океана, площадью порядка 200 тыс. кв. км, характеризующиеся определенными (уникальными) гидрографическими свойствами, подводной топографией и биологической общностью. Всего было выделено порядка 48-ми БМЭ, которые могут рассматриваться как отдельные морские регионы (см. рисунок №1). Учитывая, что в данном случае речь идет о водах, преимущественно находящихся под национальной юрисдикцией, концепция БМЭ может использоваться главным образом в рамках комплексного управления прибрежными зонами.

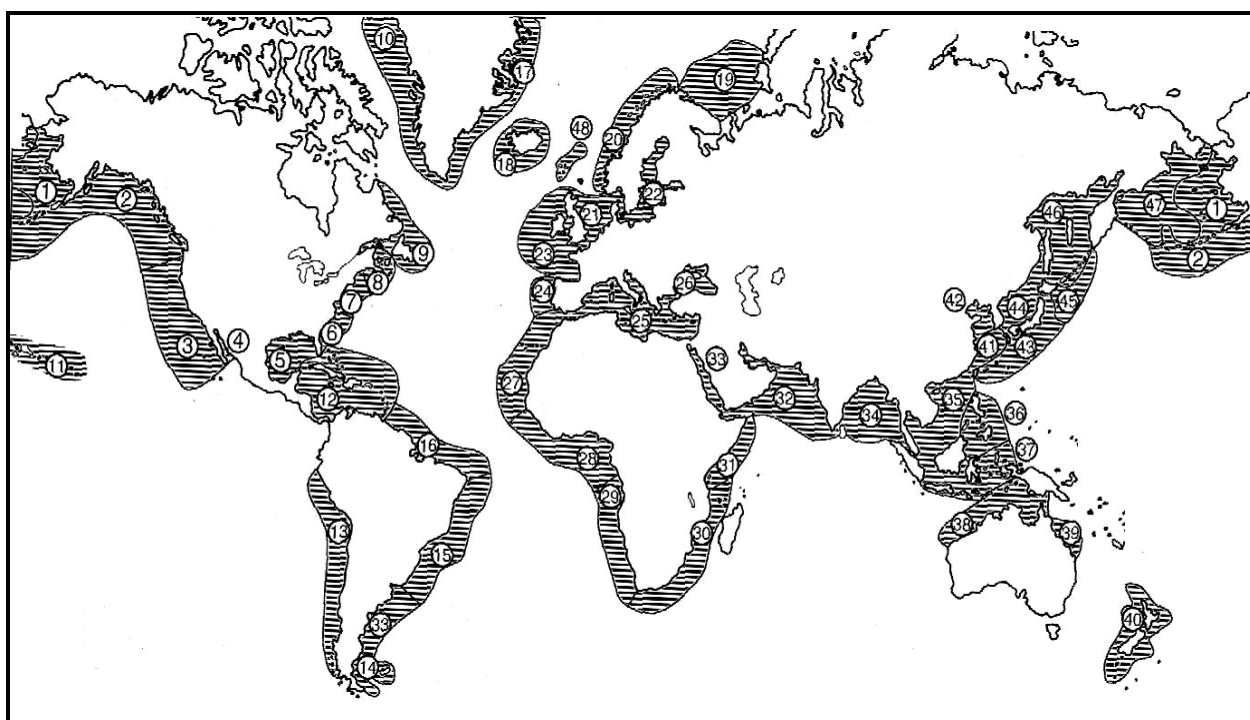


Рис. №1. Большие морские экосистемы

¹⁹² Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P.194.

БМЭ: 1) Восточная часть Берингова моря; 2) залив Аляска; 3) Калифорнийское течение; 4) Калифорнийский залив; 5) Мексиканский залив; 6) Юго-восточная часть шельфа США; 7) Северо-восточная часть шельфа США; 8) шельф Новой Шотландии; 9) шельф Ньюфаундленда; 10) шельф западной Гренландии; 11) Гавайские острова; 12) Карибское море; 13) течение Гумбольдта; 14) Патагонский шельф; 15) Бразильское течение; 16) Северо-восточный бразильский шельф; 17) восточная часть Гренландского шельфа; 18) шельф Исландии; 19) Баренцево море; 20) шельф Норвегии; 21) Северное море; 22) Балтийское море; 23) шельфовая зона Кельтского моря и Бискайского залива; 24) Иберийское побережье; 25) Средиземное море; 26) Черное море; 27) Канарское течение; 28) Гвинейское течение; 29) Бенгальское течение; 30) течение Агулхас; 31) Сомалийское течение; 32) Аравийское море; 33) Красное море; 34) Бенгальский залив; 35) Южно-Китайское море; 36) Моря Сулу и Сулавеси; 37) Индонезийские моря; 38) Северный австралийский шельф; 39) Большой барьерный риф; 40) Новозеландский шельф; 41) Восточно-Китайское море; 42) Желтое море; 43) Течение Курошио; 44) Японское море; 45) Течение Оясио; 46) Охотское море; 47) Западная часть Берингова моря; 48) Фарерское плато.

В начале 1970-х гг. идея необходимости сотрудничества между национальными государствами на региональном уровне с целью внедрения программ океанического управления была впервые озвучена в рамках межгосударственной программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP). За период с 1972 по 1974 гг. Совет UNEP рекомендовал использовать региональное сотрудничество для контроля за морской средой и управления прибрежными ресурсами. С этой целью была утверждена Региональная морская программа, в задачи которой первоначально входила разработка действенных планов по защите внутренних, полузакрытых и окраинных морей от антропогенного воздействия. В ее рамках было введено понятие «региональное море», под которым подразумевались морские пространства, где существующие экосистемы требовали повышенной степени защиты, и внутри которых международное сотрудничество могло оказать значительную пользу экономическому развитию прибрежных и островных государств. С географической точки зрения региональные моря включали в себя внутренние, полузакрытые и окраинные моря, а также прибрежные акватории, которые имели общие неразрешенные проблемы. Таким образом, речь шла преимущественно о приоритете политического сотрудничества. В 1990-е гг. было разработано и принято 6 так называемых «планов действий» в отношении закрытых и полузакрытых морей, 7 – в отношении открытого моря, а к концу десятилетия было одобрено еще 11.

Основное внимание в этих «планах действий» было сосредоточено на вопросах сохранения и защиты окружающей среды. Однако под защитой экологии тех или иных районов понималось главным образом предотвращение или уменьшение загрязнений морской среды. В результате, на первых этапах, основное внимание уделялось

преимущественно абиотическим компонентам той или иной экосистемы, и лишь незначительное внимание вопросам сохранения биологического разнообразия. Ситуация изменилась после проведения Конференции в Рио и принятия «Повестки дня XXI», в которой реализация принципа «устойчивого развития» предполагала рассмотрение любой экосистемы как единого целого, которое включает в себя как абиотический, так и биотический компоненты, и где трофические связи последних играют очень важную роль.

Это дало импульс к появлению новых конвенций и планов действий, основанных на приоритете поддержания устойчивого развития. Пионером в этой области выступил Средиземноморский регион. Сразу же после Конференции в Рио государства Средиземноморского региона провели Конференцию по устойчивому развитию Средиземноморья (Тунис, 1994 г.), где была одобрена так называемая «Средиземноморская Повестка дня XXI». Затем в 1995 г. состоялась Конференция в Барселоне, на которой были внесены поправки и в целом доработана Конвенция о предотвращении загрязнений Средиземного моря. Кроме того, там была одобрена Конвенция о защите морской среды обитания и прибрежных регионов Средиземного моря и принята вторая редакция Средиземноморского плана действий (MAP).

Региональная морская программа географически затронула главным образом тропические и умеренные моря, большую часть из которых составляли закрытые и полузакрытые моря (от Средиземного и Красного до морей Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока), наиболее протяженные архипелажные воды (от морей Юго-восточной Азии до Новой Зеландии, включая Меланезию и Карибы), а также окраинные моря (включая африканские окраинные моря Индийского и Атлантического океана и тихоокеанской части Южной Америки).

Принятые «планы действий» были направлены на управление живыми и неживыми ресурсами, находящимися как в сфере национальной юрисдикции (прибрежные воды), так и по отношению к которым распространялись принципы «открытого моря» (область международного управления). Правда, в последнем случае, речь шла лишь о международных водах, прилегающих к островным и архипелажным прибрежным водам, которые были сферой применения концепций прибрежного океанического управления. В результате, региональный уровень океанического сотрудничества, выходящий за пределы вод национальной юрисдикции, получил наибольшее распространение в Тихом океане, где располагаются островные государства и государства-архипелаги (см. табл. №2).

Таблица №2. Многосторонние конвенции и «планы действий», одобренные в рамках Региональной морской программы UNEP (данные на 1999 год)¹⁹³

| Регион | Программа (план), орган | Год утверждения | Кол-во государств-участников |
|-------------------------------------|--|-----------------|------------------------------|
| Средиземное море | Средиземноморский план действий (MAP) | 1975 | 21 |
| Кувейт | Региональная организация по защите морской окружающей среды (ROMPE) | 1978 | 8 |
| Карибский регион | Карибский региональный координационный центр | 1981 | 28 |
| Моря Восточной Азии | Региональный координационный центр по выполнению плана действий в отношении морей Восточной Азии | 1981 | 10 |
| Юго-Восточная часть Тихого океана | Постоянная комиссия по южной Пацифике (PCSP) | 1981 | 9 |
| Западная и Центральная Африка | Водная секция UNEP | 1981 | 21 |
| Красное море, Аденский залив | Программа по защите окружающей среды региона Красного моря и Аденского залива (RSGAEP) | 1982 | 7 |
| Южная часть Тихого океана | Программа по защите окружающей среды южной Пацифики (SPREP) | 1982 | 18 |
| Восточная Африка | План действий в отношении Восточной Африки | 1993 | 9 |
| Северо-западная часть Тихого океана | Водная секция UNEP | 1994 | 5 |
| Моря Южной Азии | Совместная программа по защите окружающей среды Южной Азии (SACEP) | 1995 | 5 |
| Черное море | Координационный Центр Программы по защите окружающей среды Черного моря (BSEP) | 1996 | 6 |

Этот процесс набирает со временем все большие обороты, так как роль некоторых из этих государств постепенно возрастает в связи с развитием туристских и рекреационных проектов. Однако существует вероятность, что региональный аспект океанического управления будет распространен и на глубоководные районы Мирового океана за пределами континентального шельфа, там, где интересы рыболовства, судоходства, разработки энергоресурсов, перспективные возможности добычи железомарганцевых конкреций, а также оборонные интересы государств выступят катализаторами этого процесса.

¹⁹³ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P. 202-203.

Глобальный уровень океанического управления. На рубеже XX-XXI столетий к Мировому океану было приковано значительное внимание, как со стороны научного, так и политического сообществ. Вопросы, связанные с комплексным управлением прибрежными зонами и океаническим управлением в целом, стали одной из тем обсуждений как в рамках Международного года океанов, проведенного в 1998 г., так и заседаний Комиссии ООН по устойчивому развитию (UN CSD). Кроме того, в это же время Независимой международной комиссией по океанам был опубликован доклад «Океан: наше будущее»¹⁹⁴, в котором был изложен комплексный взгляд на проблемы развития использования Мирового океана и его ресурсов. Этот доклад, подготовленный под руководством бывшего Президента Португалии Марио Соареша, суммировал проблемы (глобальное потепление, чрезмерная эксплуатация живых ресурсов с применением высокоэффективных орудий лова, исчезновение видов, загрязнение, пиратство и терроризм и т.д.), касающиеся Мирового океана, и предложил пути их решения. Мировой океан стал рассматриваться не только как «бескрайняя кладовая» ресурсов – водно-биологических, энергетических, минеральных – необходимых человеческому сообществу, но и как область определенных химических и физических процессов, по большей части до конца не исследованных, но оказывающих значительное влияние на экосистему Земли в целом.

Наряду с традиционным использованием ресурсов и пространств Мирового океана (добыча ресурсов; коммерческое судоходство; область коммуникаций – подводные кабели и трубопроводы; военное мореплавание – вопросы обороны и безопасности), стали появляться новые формы его использования: Мировой океан стал сферой колонизации и расселения (создание искусственных островов); стал рассматриваться в качестве объекта культурного наследия (подводная археология); возросло понимание его роли в развитии земной экосистемы и т.д. Новые направления использования пространств и ресурсов Мирового океана еще в большей степени привели к утверждению и распространению концепции глобального океанического управления, т.к. практически все они оказывают какое-либо влияние как на экологию, так и на окружающую среду.

Кроме того, следует отметить ряд проблем, которые могут в перспективе привести к расширению применения концепции глобального океанического управления.

Проблема соблюдения экосистемного подхода. В настоящее время активное внедрение экосистемного подхода, преимущественно в рамках программ управления

¹⁹⁴ The ocean, Our Future. – Cambridge University Press, 1998. – 248 p.

прибрежными зонами, столкнулось с рядом сложностей и противоречий. Как известно, осуществление эффективной защиты морской среды и ее устойчивого использования со стороны прибрежного государства возможно применительно лишь к примыкающим пространствам, находящимся под национальной юрисдикцией и подразделяющимся на ряд юридически общепризнанных зон (территориальное море, прилежащая зона, континентальный шельф, ИЭЗ). В большинстве случаев к этим пространствам относятся воды и район морского дна подводной окраины материка (ПОМ). Однако в некоторых случаях, если граница зоны национальной юрисдикции (200 морских миль) проходит за пределами ПОМ, в них попадает часть дна и акватории глубоководного района Мирового океана, на которую в такой ситуации не распространяется международное управление и принцип «общего наследия человечества», так как они находятся в пределах зоны национальной юрисдикции. Современный же экосистемный подход построен на необходимости интегрального управления морскими ресурсами (живыми и неживыми) в их целостности и неразрывности, т.е. в пределах и за пределами суверенитета и суверенных прав прибрежных государств.

Сложившееся противоречие между национальными интересами прибрежных государств и требованиями экосистемного подхода, вероятно, станет одной из центральных тем международной научно-политической дискуссии. Есть основания предполагать, что в долгосрочной перспективе и при определенных условиях необходимость защиты глубоководного района морского дна, рассматриваемого как единое целое и объявленного «общим наследием человечества», будет объявлена со стороны ряда международных организаций и заинтересованных ведущих морских держав стоящей выше интересов отдельных прибрежных государств. Соответственно границы применения концепции океанического управления могут быть значительно расширены и ее действие распространено на глубоководные районы дна и акватории Мирового океана, которые находятся в зонах национальной юрисдикции прибрежных государств.

На сегодняшний момент глубоководные районы Мирового океана поделены на две части: первая – водные пространства общего пользования, на которые распространяется традиционный принцип свободы открытого моря; вторая – морское дно и недра глубоководных районов, которые объявлены «общим наследием человечества». Соответственно, вопросы защиты и использования водных пространств (а точнее, толщи воды) глубоководных районов открытого моря регулируются международными и региональными организациями, конвенциями и договорами, в то время как ресурсы дна и

недр глубоководных районов - Международным органом ООН по морскому дну. В таком разделении пространств Мирового океана также наблюдается некое противоречие, основанное на отходе от принципов экосистемного подхода, в котором заложено рассмотрение морского дна и водных масс как единой экосистемы, требующей единого управления. Несмотря на то, что в существующих международно-политических условиях это пока практически невозможно, тем не менее, в долгосрочной перспективе следует учитывать возможность распространения принципа «общего наследия человечества» на толщу воды глубоководных районов открытого моря.

Проблема глобальных климатических изменений, хотя и имеет своих сторонников и противников, распространена широко настолько, что уже давно завладела умами многих политиков, и стала носить конъюнктурный характер. Однако вряд ли стоит отрицать, что определенного рода перемены в атмосфере оказывают какое-то воздействие на экосистемы Мирового океана. В результате, вопросы, связанные с возможным поднятием уровня морей, изменением в процессах океанической циркуляции и т.д. могут стать в ближайшем будущем областью применения концепции океанического управления.

Так, например, по прогнозам ученых, уровень Мирового океана в XXI столетии может подняться на 30-100 см. Это приведет к тому, что наиболее низко расположенные относительно уровня моря области Земли будут затронуты этим процессом. Среди таких потенциально опасных регионов в Азии можно выделить Пакистан (дельта Инда), побережье Бенгальского залива, Индонезию, Малайзию, выходящие к Желтому морю в области Китая. Юго-восточная часть побережья Африки, побережье Гвинеи – также в зоне риска. В Европе – это, прежде всего, Нидерланды; в США – дельта Миссисипи и низменные районы восточного (атлантического) побережья. В районе Тихого океана – северные и западные области Австралии, южные районы Новой Зеландии и практически все коралловые острова¹⁹⁵.

Большинство прибрежных регионов, на которые может оказать существенное влияние поднятие уровня Мирового океана, сосредоточены между Северным и Южным тропиком. Именно в этой области находятся государства с наиболее динамично растущим населением, которое увеличивается значительно быстрее населения развитых стран. Согласно данным ООН и математическим моделям, построенным Международным комитетом по изменению климата¹⁹⁶, население развивающихся стран, составляющее к 2000 г. порядка 5 млрд. человек, увеличится до 7 млрд. к 2030 г.¹⁹⁷. В то же время, предполагается, что уровень Мирового океана к этому времени поднимется на 20 см. Это

¹⁹⁵ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P. 227.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

означает, что последствия климатических изменений сильнее всего испытают на себе прибрежные регионы развивающихся государств. Кроме того, глобальное изменение климата, как считается, может привести также к тому, что такие явления как Эль-Ниньо станут более частными. Учитывая то обстоятельство, что подобного рода климатические феномены оказывают непосредственное влияние на рыболовство в прибрежных водах тихоокеанской части Южной Америки, островов и архипелагов Тихого океана и Юго-Восточной Азии, *построение моделей взаимодействия атмосферы и океана, прогнозирование всякого рода природных явлений, их предупреждение – все это также может стать составной частью океанического управления.*

Развитие аквакультуры. Концепция устойчивого развития предполагает, что в области эксплуатации живых ресурсов существенный уклон должен быть сделан в сторону развития аквакультуры. В этой сфере деятельности будут происходить следующие процессы. С одной стороны, создание плантаций по выращиванию рыбы и морепродуктов в прибрежных водах встанет в противоречие с другими видами использования этих пространств и ресурсов (например, добыча нефти и газа). С другой стороны, все большее распространение будут получать плантации по выращиванию рыбы и морепродуктов вне зон национальной юрисдикции, т.е. в международных водах (в т.ч. вокруг искусственных островов). При этом только определенно расположенные области Мирового океана будут подходить для этих целей. Речь в данном случае идет преимущественно о Тихоокеанском регионе, на который значительное влияние будут оказывать уже упоминавшиеся выше природные явления типа Эль-Ниньо. С учетом этого, возможно, в рамках концепции океанического управления будет организована система предупреждения природных катаклизмов, призванная обеспечить как развитие аквакультуры, так и выработку правил ограничения судоходства, добычи нефти и газа в соответствующих океанических районах.

Проблема обеспечения энергоресурсами. Мировой океан играет все более значительную роль в области обеспечения человечества энергоресурсами. Добыча нефти и газа на континентальном шельфе в северных широтах (Северное море) покрывает значительную часть потребностей многих развитых стран. Возобновляемыми источниками энергии являются морской ветер, приливы и течения. Кроме того, за последнюю четверть XX в. были разработаны более или менее эффективные технологии

получения энергии, используя химические (соленость) и физические свойства (температура и плотность) воды, а также выделения энергии из океанической биомассы¹⁹⁸.

В настоящий момент разведанные запасы прибрежных месторождений нефти и газа составляют примерно 22 и 17% соответственно от запасов континентальных. Буровые работы уже проводятся на глубинах порядка 3,5 тыс. метров. Эти показатели, вероятнее всего, будут перекрыты в ближайшее время. Однако расположение морских буровых платформ ограничено некоторыми природными условиями (льды, сильные течения) и места их теоретического расположения в принципе ограничены. Учитывая, что средние глубины континентального шельфа и материкового склона находятся в промежутке от 200 до 4-5 тыс. метров, очевидно, что существующие сегодня технологии позволяют проводить бурение и добычу ресурсов на значительной части континентального шельфа и материкового склона. При этом прибрежные государства, обладающие морскими запасами нефти и газа, делятся на две группы. В первую группу входят те государства, зоны чьих национальных юрисдикций (200 морских миль) заканчиваются до границ окончания континентального шельфа. В этом случае, часть континентального шельфа оказывается вне зоны национальной юрисдикции, а нефтегазовые запасы этой части рассматриваются как «общее наследие всего человечества» и их эксплуатация должна вестись в соответствии с международными соглашениями (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.). Зона национальной юрисдикции второй группы государств включает в себя всю подводную окраину материка (континентальный шельф, материковый склон, материковое поднятие) и часть океанического ложа. Эти государства в случае появления необходимых технологий имеют возможность разрабатывать ресурсы океанического дна вплоть до глубин 4-5 тыс. метров. Предполагается, что появление технологий глубоководного бурения в ближайшие 20-30 лет приведет к разработке нефтегазовых ресурсов в океанических областях Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока, Персидского залива, Красного моря, Каспийского и Баренцева морей¹⁹⁹. *Таким образом, открытие новых источников энергии, появление технологий разработки и добычи минеральных и энергетических ресурсов морского дна и его недр могут способствовать расширению районов применения концепции глобального океанического управления.*

¹⁹⁸ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P. 230.

¹⁹⁹ Ibid. – P. 234.

3.2.4. Институциональные основы океанического управления

Институциональные основы реализации концепции глобального океанического управления заложены целым рядом международных и региональных конвенций, соглашений и программ, которые составляют своего рода свод прав и обязательств. Среди них: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., в которой изложены правовые основы управления морскими живыми ресурсами, защиты морской среды и экосистем, сотрудничества в области морских научных исследований, обозначены правила «общего наследия человечества»; Джакартский мандат о сохранении и устойчивом использовании биоразнообразия морских и прибрежных районов (1995 г.) Конвенция ООН о биоразнообразии (1992 г.); Программа ООН по региональным морям (1974 г.); Всемирная программа действий по защите морской среды от деятельности на суше (1995 г.), одобренная ООН и основанная на принципах превентивности Глобальная система наблюдений за океанами (GOOS); Соглашение о содействии соблюдению рыболовными судами в открытом море международных мер сохранения ресурсов и управления ими (1993 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнений с судов (1973 г.) и т.д.

Наряду с международными конвенциями существенную роль в развитии интеграционных процессов в океанической сфере и, следовательно, в становлении единых подходов к решению тех или иных задач играют специальные региональные комиссии. Среди них важное место занимают такие организации как: Комиссия по защите морской среды Северной Атлантики (ОСПАР); Комиссия по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ); Южно-Тихоокеанская региональная экологическая программа (SRER); Арктический Совет; Система консультативных совещаний в рамках Договора об Атлантике.

Вклад в развитие единых подходов к освоению Мирового океана вносят океанографические исследования, проводимые на основе международного сотрудничества под эгидой МОК ЮНЕСКО. Примером является глобальная система океанических наблюдений (GOOS), которая обеспечивает возможность для всех стран мира использовать в процессе принятия решений стандартную, единообразную и объективную информацию о физическом, химическом и биологическом состоянии Мирового океана.

В рамках ООН с 1993 г. действует программа «Трейд-си-коуст», которая представляет собой межгосударственную сеть сотрудничества в области обучения и подготовки кадров в сфере прибрежного и океанического управления. Эта программа

реализуется в рамках проекта «Южная часть Тихого океана» и финансируется Глобальным экологическим фондом. Кроме того, в 2004 г. ООН и японский фонд «Ниппон» заключили соглашение о создании специального фонда в целях подготовки кадров для развивающихся прибрежных государствах. Ожидается, что должностные лица в правительствах и другие специалисты из развивающихся стран приобретут там необходимые навыки по разработке политики в области освоения океана и осуществлении правового режима, установленного Конвенцией ООН по морскому праву. В рамках этого Фонда создана рабочая группа, деятельность которой нацелена на изучение и анализ национальных океанических политик государств всего мира.

В 1999 г. в рамках ООН был создан так называемый Открытый процесс неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права (далее консультативный процесс – КП). В работе КП принимают участие все государства-члены ООН и специализированных агентств, все страны, подписавшие и ратифицировавшие Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. и все субъекты, которые получили постоянное приглашение участвовать в качестве наблюдателей в работе Генеральной Ассамблеи и соответствующих межправительственных организациях. Функции секретариата КП обеспечивает Отделение по океаническим вопросам и морскому праву, а также Отделение по устойчивому развитию Департамента по экономическим и социальным делам. В своей работе КП ориентирован на выработку согласованной международной морской политики и на внедрение интеграционного подхода к решению океанических проблем. В рамках такого подхода акцент делается на интеграцию политических, правовых, экономических, социальных, экологических и научных аспектов освоения Мирового океана.

Наряду с КП в рамках ООН действует сеть «ООН – Океаны», призванная осуществлять координацию всей системы ООН, а также обеспечивать вовлечение в эту сеть организаций, действующих за пределами ООН. Одна из основных задач, поставленных перед этой сетью, заключается в согласовании деятельности ООН в вопросах освоения Мирового океана с принципами «Повестки дня-XXI» и Йоханнесбургского плана выполнения решений Саммита по устойчивому развитию.

В резолюции 57/141 (2000 г.) Генеральная ассамблея предложила Генсеку ООН создать эффективный, прозрачный и регулярный межагентский координационный механизм по проблемам Мирового океана и прибрежных пространств в рамках системы ООН. В сентябре 2003 г. в рамках Координационного совета руководителей системы ООН была создана Сеть по океанам и прибрежным районам (СОПР), впоследствии переименованная в «ООН–Океаны». В отличие от ранее существовавшего

Подкомитета по океанам и прибрежным районам, эта сеть представляет собой более динамичный механизм, предусматривающий возможности участия в его работе субъектов, не входящих в систему ООН. При поддержке правительств соответствующих государств «ООН–океаны» должна будет обеспечивать осуществление мероприятий, оговоренных конкретными сроками через посредство специальных целевых групп. Указанные группы будут открыты для участия в них по мере необходимости для неправительственных организаций и других международных структур. Работа целевых групп будет координироваться соответствующим ведущим учреждением, чей мандат охватывает рассматриваемые вопросы. К настоящему времени созданы четыре целевые группы: группа по ответным мерам в связи с цунами (под председательством МОК), группа по регуляционному процессу (Отдел по вопросам океана и морскому праву), группа по биологическому разнообразию в морских районах за пределами национальной юрисдикции (секретариат Конвенции о биологическом разнообразии) и группа по второму межправительственному обзору ГПД (Координационное бюро ГПД).

В системе международных отношений также действует ряд структур, напрямую ориентированных на формирование согласованных подходов государств к изучению, использованию и сохранению океанических пространств и ресурсов. Необычным инструментом согласования позиций и подходов по вопросам «глобальных экологических вызовов» является созданная в 1990 г/ парламентариями США, Японии и европейских государств Глобальная организация законодателей по вопросам поддержания баланса в окружающей среде (GLOBE). Среди ее членов – свыше 800 представителей законодательных органов из более, чем 100 государств. Ее представительства находятся в Вашингтоне, Брюсселе, Токио, Кейптауне и Москве. Одной из центральных исследовательских тем GLOBE является проблема загрязнений, поступающих в Мировой океан из наземных источников. Программа предусматривает обучение государственных чиновников с целью внедрения Глобальной программы действий по контролю наземных источников загрязнений в национальные морские стратегии и доктрины тех или иных государств мира.

Определяющим инструментом унификации морских политик являются целенаправленные усилия в этом направлении со стороны ведущих морских держав, их специалистов, ученых, государственных деятелей и представителей бизнеса. При этом инициаторами курса на повсеместную унификацию морской политики всех прибрежных государств выступает США. Президентская комиссия по морской политике в своем докладе Президенту этой страны подчеркивает, что исторически США являются мировым лидером в области формирования международной океанической политики. Подтверждение и закрепление такого лидерства Комиссия соотносит с содействием восприятию в мире американской океанической политики как некоего глобального

стандарта. При этом, акцент делается на отношениях с государствами, не входящими в категорию «золотого миллиарда», для которых подход США к морской деятельности, принципы, на которых эта деятельность основывается, включая прежде всего принципы международного управления, экосистемности и международной ответственности, могут стать своего рода моделью при разработке или совершенствовании ими своих национальных океанических политик в современных условиях.

Индустриально развитые страны Запада активно подключились к американским усилиям по формированию процесса унификации морской политики переходных государств и стран третьего мира. Важнейшую роль в реализации этого курса играют мероприятия в рамках ООН (например, Год океанов – 1998 г.), и сами организации системы ООН (Комиссия ООН по устойчивому развитию, открытый процесс неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права), а также другие международные форумы по океанической проблематике. Среди последних стоит выделить Саммит по океанической политике «Интегрированная океаническая политика: национальный и региональный опыт, перспективы и новые направления практической деятельности» (Лиссабон, 2005 г.) и «Глобальную конференцию по океанам, прибрежным зонам и малым островам» (Париж, 2006 г.). На Саммите в Лиссабоне была подчеркнута важность использования опыта стран с развитой и эффективной морской политикой с целью отбора наилучших подходов к разработке и практической реализации национальной океанической политики в развивающихся государствах. В этой связи акцент делается на национальных политиках таких стран как США, Канада и Австралия, которые уже осуществили конкретные меры по переходу к интегрированной национальной океанической политике.

Развивающиеся страны активно привлекаются к процессу согласования глобальной океанической политики. Так в марте 2003 года в Японии был проведен международный Форум по воде, участниками которого были преимущественно страны третьего мира. В январе 2005 г/ на международной встрече на Маврикии была принята Программа действий по устойчивому развитию малых островных государств. В данном процессе на наш взгляд есть две основные тенденции. С одной стороны, малым развивающимся странам льстит подобного рода кооперация с США, Японией, странами Западной Европы. Однако, как уже упоминалось выше, соответствие высоким экологическим стандартам при соблюдении курса на устойчивое развитие ставит их в зависимое положение от своих более могущественных партнеров – как в экономическом,

так и в политическом плане. С другой стороны, привлечение большого числа малых государств дает возможность инициаторам данного процесса говорить о существенном расширении числа сторонников формирования единой океанической политики. И хотя среди этих сторонников могут быть такие незначительные по величине и степени влияния государства как острова Кука, Танзания и д.р., это используется в качестве одного из аргументов в пользу распространения принципов совместного управления морепользованием на другие приморские страны.

Среди рекомендаций западных специалистов и экспертов по формированию национальной морской политики в развивающихся странах выделены следующие аспекты:

осуществление океанической политики как части общегосударственной политики;

принятие государственного закона, в котором будет констатирована особая роль океанического направления в системе национальных приоритетов; определены долгосрочные цели страны в этой области; поставлена задача программного, политического и структурно-управленческого обеспечения достижения этих целей;

создание административной структуры, ответственной за реализацию такой политики; обеспечение координации между национальными правительственными агентствами, вовлеченными в сферу морской политики, в вопросах урегулирования транссекторальных и межуровневых конфликтов между пользователями морских пространств и ресурсов;

осуществление интегрального подхода к управлению океаническими пространствами в рамках национальной юрисдикции на базе устойчивого развития как основы вхождения в систему глобального управления использованием Мирового океана;

содействие осуществлению положений гл. 17 «Повестки дня XXI» - «Защита океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полузамкнутые моря, и прибрежные районы океана, защита и рациональное использование и освоение их живых ресурсов»;

внедрение экосистемного подхода во все направления морской деятельности;

интеграция политики освоения приморских районов, прибрежной зоны и открытого моря;

обеспечение политической вовлеченности и поддержки морской политики со стороны национальных субъектов;

привлечение гражданского сектора и всех заинтересованных сторон (общественность, неправительственные организации, научное сообщество, бизнес и средства массовой информации) к разработке и осуществлению национальной морской политики;

обеспечение совместимости национальной океанической политики с региональными и глобальными императивами, опираясь, в частности, на опыт в этом направлении в Средиземноморском и Балтийском регионах. Предполагается, что интеграция национальной и региональной политик должны рассматриваться как эффективное средство урегулирования трансграничных проблем, включая рыболовство, судоходство, предотвращение и борьбу с морскими загрязнениями, сохранение видов и мест обитания, создание региональных морских охраняемых территорий, проведение морских научных исследований.

Таким образом, на международном уровне формируется система управления океанической политикой национальных государств. Соединенные Штаты, Канада, Австралия, Европейский союз являются лидерами в этой области и активно продвигают идеи глобального океанического управления. Используемая ими аргументация в пользу такого перехода основана на утверждении таких постулатов, как: общность осваиваемых мировым сообществом пространств и ресурсов за пределами национальной юрисдикции; ресурсы глубокого дна Мирового океана являются «общим наследием человечества»; взаимозависимость государств и императив повсеместного экосистемного подхода к использованию и сохранению океанического потенциала; необходимость международного сотрудничества на всех уровнях принятия решений в рассматриваемой области²⁰⁰.

Внедрение концепции глобального океанического управления обосновывается тем, что в условиях ограниченности мирового ресурсного и экологического потенциала, включая потенциал Мирового океана, такое управление может способствовать сокращению глобального антропогенного давления на биосферу. Особый акцент делается на необходимости принятия всеми странами принципов «устойчивого развития», в т.ч. повышения эффективности использования ресурсного и экологического потенциала Планеты, следование которым должно привести к рационализации экономики, сокращению бедности и улучшению социальных условий. При этом снижение антропогенной нагрузки на океаническую биосферу со стороны развивающихся государств имеет своей целью позволить индустриальным странам, в т.ч. ведущим морским державам и их ТНК, продолжить и обеспечить в будущем свой несдерживаемый извне экономический рост.

Сама стратегия устойчивого развития предполагает в качестве основы постоянное согласование политического, экономического и экологического компонентов такого развития. Соответственно, речь идет о перманентном процессе согласования позиций и мнений по вопросам изучения и освоения Мирового океана. Кроме того, в рамках концепции устойчивого развития такие условные и весьма абстрактные понятия как гражданское общество, демократические институты и т.д. стали рассматриваться в качестве равноправных партнеров правительственных организаций в международной системе принятия решений в области освоения Мирового океана. В рамках глобальной стратегии так называемого «соуправления океанической деятельностью» предполагается

²⁰⁰ Нельзя не отметить, что громадный советский опыт воздействия на морскую политику прибрежных государств в Российской Федерации не используется и продолжает утрачиваться.

активное привлечение неправительственных организаций, частного сектора и бизнеса, всего гражданского общества в целом, которые наряду с национальными правительствами будут решать судьбу Мирового океана. Опасность данного явления заключается в том, что отдельным государствам будет навязываться все большие и непосильные для них обязательства по отношению к соблюдению, например, экологических требований. Будет увеличиваться число международных конвенций и соглашений, жестко регламентирующих деятельность в Мировом океане. Негосударственные субъекты международных отношений станут претендовать на ту часть государственных функций, которые до этого принадлежали национальным правительствам: речь идет о контроле за выловом рыбы, об экологической экспертизе проектов освоения углеводородов, о контроле за маршрутами судоходства и безопасностью научных исследований, об ограничении развития новых направлений океанической деятельности (добыча газогидратов) и пр.

Таким образом, анализ информации, содержащейся в этой части подводит нас к мысли о том, что современный уровень развития цивилизации характеризуется чрезмерным повышением антропогенной нагрузки на окружающую среду, в т.ч. на Мировой океан. По мере эволюции научно-технического прогресса (НТП) имеет место количественный и качественный рост видов морепользования, который неизбежно оказывает существенное влияние на экологию морей и побережий. Продолжавший действовать в течение долгого времени секторальный, ведомственный подход к управлению пространствами и ресурсами Мирового океана в современных условиях является не только бесперспективным, но и опасным. Есть все основания предполагать, что продолжающееся и возрастающее антропогенное давление на биосферу Земли может привести к тому, что однажды так называемая «точка невозврата» будет пройдена и процесс разрушения окружающей среды приобретет необратимый характер. С такой позиции совершенно ясно, что регулирование и управление морской деятельностью на национальном, региональном и глобальном уровнях является крайне необходимым. Российская Федерация, как страна, обладающая одной из самых протяженных береговых линий, где около 25 % населения проживает в приморских регионах, не может оставаться в стороне от процессов формирования глобальной системы океанического управления (ГСОУ). Соответственно, обобщение и использование зарубежного опыта регулирования морской деятельности является важным с точки зрения создания комплексной системы

отечественного мореведения и морепользования. Однако при этом основным критерием, определяющим степень участия в международных программах, конвенциях, планах действий и т.д., конечно, должен выступать принцип их соответствия национальным интересам России. Несомненно, что предполагаемое и лоббируемое некоторыми государствами перенесение основных принципов глобального океанического управления на океанические пространства, находящиеся под национальной юрисдикцией, является совершенно неприемлемым для Российской Федерации.

На сегодняшний момент в рамках ООН, посредством международных и региональных конвенций, договоров, планов действий и т.д. формируется система унификации морских политик приморских государств, нацеленная на достижение так называемого «устойчивого развития». Как только этот процесс приобретет необратимый характер и в него будет вовлечена большая часть приморских государств, можно ожидать появления нового международного органа по координации и управлению морской деятельностью. Вполне вероятно, что будет создана новая сетевая структура, неподконтрольная государству, поддающаяся регулированию лишь на глобальном уровне. Такой надгосударственный институт примет на себя ту часть полномочий, которыми до этого обладали национальные государства как в области защиты окружающей среды, так и в области добычи и разработки живых и неживых ресурсов Мирового океана. Он может сосредоточить в своих рамках права по:

установлению универсальных норм деятельности в Мировом океане и контролю за их исполнением всеми государствами, включая не подписавшие и/или не ратифицировавшие соответствующие договоры и конвенции;

требованию от государств, под потенциальной угрозой международных санкций, реальной дееспособности в случае осуществления ими деятельности, затрагивающей морские экосистемы;

постановке под вопрос международно-правового статуса того или иного прибрежного государства, а в перспективе – легитимности правящего в нем режима, и введению фактических ограничений его международной дееспособности в различных сферах морской деятельности и/или в международных регионах²⁰¹.

В отличие от традиционной системы, основанной на отношениях правительств суверенных государств, межправительственных организаций, регулируемых

²⁰¹ Боле подробно см.: Косолапов Н.А. Глобализация: новые международные условия морской деятельности Российской Федерации // Теория и практика морской деятельности. В условиях глобализации. Вып. 3. – М., 2004. – С. 13-33.

международными конвенциями, формирующаяся система глобального океанического управления предполагает подключение к выработке и принятию управленческих решений неправительственных структур, общественности, бизнеса и научных сообществ, что предполагает необходимость учитывать их требования и интересы.

В связи с этим, существенная активизация морехозяйственной деятельности Российской Федерации в Мировом океане представляется единственным выходом, позволяющим не только включиться в так называемые «глобализационные процессы», повысить свой международный авторитет, но и не допустить ограничения своих внешнеполитических и военно-стратегических возможностей, разграничения целого ряда экономических зон и районов Мирового океана, контроля и использования морских природных ресурсов в угоду западным транснациональным корпорациям, а в целом – ущемления суверенитета и суверенных прав²⁰².

²⁰² Более подробно об угрозах глобализации и их последствиях для морской деятельности России говорится в следующем выпуске ТПМД, а также в кн. Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Динамика развития. Вып. 5. – М., 2005. – С. 214-241.

ЧАСТЬ IV. МОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ: ПРОЦЕССЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЙ ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

4.1. РОЛЬ ЭКОСИСТЕМНОГО ПОДХОДА

4.1.1. Об экосистемном подходе к освоению Мирового океана

В последние годы во многих странах существенное значение приобрели вопросы комплексного (интегрированного) подхода к управлению морскими природно-хозяйственными системами²⁰³, внедрение которого рассматривается как основа гармонизации их многофункциональности. Эта тенденция вызвана неэффективностью отраслевых и ведомственных подходов к управлению. Не случайно США, Канада, Норвегия уже приступили к разработке планов интегрированного управления морями (или отдельными крупными их секторами) как едиными географическими объектами. Таким образом, реализуется стратегия комплексного управления природными ресурсами, направленная на их сохранение и устойчивое использование на справедливой основе. Эта стратегия и есть суть так называемого экосистемного подхода.

Важным международным документом, закрепившим экосистемный подход в отношении использования биологических ресурсов Мирового океана, стала Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, подписанная в декабре 1980 г. 15-ю государствами и вступившая в силу в 1982 г. В ней были установлены предусмотрительные ограничения на добычу криля таким образом, чтобы учесть нужды ассоциированных организмов с целью сохранения экологической устойчивости всех обитающих видов. В подписанной в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву понятие экосистемного подхода отсутствует, но подчеркнута необходимость принимать меры по защите уязвимых экосистем. Кроме того, этот документ содержит правовые рамки для внедрения экосистемного подхода ко всей деятельности, проводимой в морских районах. Основные принципы защиты и сохранения морской среды предписывают государствам защищать все районы океана от загрязнения из любого источника, а также принимать особые меры в отношении редких или уязвимых экосистем и местообитаний видов рыб и других форм морских организмов, запасы которых истощены, подвергаются угрозе или опасности.

²⁰³ Таково, например, Северное море с его многообразным хозяйственным комплексом, аналогичными могут быть признаны Баренцево море, море Бофорта, Мексиканский залив и др.

В Декларации конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) государства признали экосистемный подход в качестве основы экосистемного развития. В преамбуле к «Повестке дня-XXI», принятой на конференции, подчеркивается, что продолжающееся ухудшение состояния экосистем является одной из важнейших проблем, с которыми сталкивается человечество. Принятая на конференции Конвенция о биологическом разнообразии является первым глобальным договором, в котором принят целостный, основывающийся на экосистеме, подход к сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия. Этот подход увязан с многообразием видов и отличается от традиционного подхода, в рамках которого усилия сосредоточивались на каком-либо одном конкретном биологическом виде. Приложением к Конвенции стал Джакартский мандат (1995 г.) – «Сохранение и устойчивое использование биоразнообразия морских и прибрежных районов», который явился важной вехой на пути интеграции национальных мер по управлению промыслом и ужесточению регламентации рыболовства за пределами национальной юрисдикции.

В 2001 г. по инициативе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана была начата международная рабочая программа Оценка Экосистем (ОЭ) на пороге Тысячелетия, целью которой было определить значение экосистемных изменений для благосостояния человечества и научно обосновать выбор действий в ответ на эти изменения для сохранения и устойчивого использования экосистем планеты. Предполагалось, что, если эта программа окажется полезной для всех заинтересованных сторон, она будет использоваться как модель процесса по ОЭ, которая должна будет повторяться каждые 5-10 лет и регулярно выполняться на национальном и субнациональном уровнях. В работе по оценке экосистем приняли участие более 1360 экспертов из 95-ти стран. Результатом этих исследований стала публикация в 2005 г. 5-ти томного издания "Экосистемы и благосостояние человечества. Синтез"²⁰⁴.

В 2002 г. на Глобальном форуме по устойчивому развитию (Йоханнесбург, ЮАР) была принята рекомендация об обеспечении к 2010 г. повсеместного введения экосистемного подхода к управлению прибрежными и океаническими районами на национальном уровне, включая оказание содействия прибрежным государствам в разработке морской политики и механизмов комплексного управления прибрежными районами. Тема «Экосистемные подходы и океан» была затронута в докладе Генерального

²⁰⁴ Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystem and Human Well-being: Synthesis (См.: <http://www.maweb.org/documents/document.791.aspx.pdf>).

секретаря ООН «Мировой океан и морское право» на 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи²⁰⁵, а также стала главной темой Седьмого совещания Открытого процесса неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права, прошедшего в июне 2006 г.²⁰⁶

Постепенное становление экосистемного подхода происходит параллельно на национальных, региональных и глобальных уровнях, так как границы экосистем Мирового океана зачастую не совпадают с политическими границами (национальные и региональные океанические экосистемы являются компонентами единой экосистемы Мирового океана в целом). Тот факт, что океаническая экосистема, в свою очередь, является частью биосферы Земли, предопределяет глобальную трансграничную взаимозависимость всех государств. Это, в свою очередь, является, с одной стороны, источником международной ответственности государств, использующих экологический потенциал Мирового океана, а с другой стороны, стимулом для развития глобального экологического сотрудничества не только прибрежных государств, но и всего мирового сообщества, в деле сохранения экологического потенциала и предотвращения его нерационального и противоправного использования. Фактором, осложняющим как возможности такого сотрудничества, так и обоснование международной ответственности государств, является то, что права на использование большей части экологического потенциала Мирового океана не распределены, этот потенциал ограничен, а неконтролируемая антропогенная нагрузка на него постоянно возрастает по мере продолжения экономического роста. В таких условиях на повестку дня мирового сообщества ставится проблема соуправления использованием экологического и ресурсного потенциалов Мирового океана, в основе которого должен находиться экосистемный подход.

На сегодняшний день среди видов деятельности, считающихся потенциально угрожающими морским экосистемам, можно выделить: рыболовство, деятельность на суше, добычу нефти и газа, загрязнение с судов, привнесение инвазивных видов (биологическое загрязнение) и некоторые другие виды, а также возможные климатические изменения. При этом системы управления, призванные контролировать и смягчать последствия отраслевой (видовой) деятельности, обычно разрабатываются на отраслевой основе, в результате формируется несогласованная мозаика законодательных актов,

²⁰⁵ См.: http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/7thmeetingpanel.htm

²⁰⁶ Ecosystem approaches and oceans
(http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/7thmeetingpanel.htm; A/61/156).

политики, программ и управленческих планов на местном, национальном и международном уровнях. Такие системы не обеспечивают предотвращения дальнейшей деградации экосистем.

В основе экосистемных подходов лежит идея о том, что более целостные, интегративные и адаптивные подходы к управлению, базирующиеся на научной информации, обеспечат поддержание экосистем в устойчивом состоянии, необходимом для достижения желаемых социально-экономических выгод. В результате, разработка экосистемных подходов для моря должна основываться на концепции комплексного управления морскими и прибрежными районами. Такое управление предусматривает всеобъемлющее планирование и регулирование антропогенной деятельности, направленной на разрешение сложного комплекса взаимосвязанных задач и призвано сводить к минимуму конфликты между морепользователями при обеспечении долгосрочной стабильности. В рамках этой концепции признается необходимым производить эксплуатацию составляющих экосистемы с учетом воздействия многочисленных пользователей, принимая во внимание ограниченный по своей природе характер отраслевых возможностей, а также взаимосвязь использования ресурсов суши, прибрежных районов и Океана.

В настоящее время ряд государств использует комплексный механизм управления морепользованием, неотъемлемым элементом которого является экосистемный подход. В других государствах механизм внедрения экосистемного подхода находится на стадии разработки и принятия в рамках разрабатываемой морской ресурсной политики. В некоторых государствах созданы центры комплексного управления прибрежными зонами и рассматриваются способы учета экосистемного подхода в таких механизмах. В ряде государств признано важное значение экосистемного подхода, однако существуют трудности в согласовании интересов различных ведомств, управленческих структур, административно-территориальных единиц, деятельность которых регулируется специальными нормативными актами.

4.1.2. Экосистемный подход в деятельности ООН и других международных организаций

В 1994 г. под эгидой ООН был создан Фонд глобальной окружающей среды, который призван оказывать финансовую и консультационную помощь развивающимся и переходным государствам, участвующим в решении глобальных экологических проблем. В составе Фонда порядка 160-ти государств, из которых 35 являются кредиторами. В

вопросах осуществления своих проектов он опирается на Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), на Программу развития ООН (ПРООН) и на Всемирный банк. Анализ деятельности Фонда позволяет выделить ряд следующих ключевых аспектов в его подходе к организации международного экологического сотрудничества:

отбор приоритетных направлений в комплексе глобальных экологических проблем;

вовлечение государств в решение проблем на национальном уровне посредством подключения международного финансирования, технической и консультативной помощи в рамках соответствующих международных проектов;

стимулирование государства на придание ключевым международным экологическим направлениям статуса приоритетных в национальных стратегиях стран – получателей помощи;

интеграция тематических направлений деятельности Фонда, касающихся охраны водной, воздушной и наземной сред в единую экологическую систему, которая является компонентом глобальной стратегии устойчивого развития;

использование Всемирного банка в качестве инструмента интеграции задач охраны окружающей среды и экономического развития;

превращение экологических и экономических проблем в инструмент контроля деятельности развивающихся и переходных государств в области реализации глобальной стратегии устойчивого развития в XXI веке.

Одним из центральных направлений деятельности Фонда является проблема использования, сохранения и защиты водной оболочки Земли, на долю которой приходится $\frac{3}{4}$ ее поверхности. Концептуальной основой Проекта международных вод является целостный подход к проблеме восстановления и сохранения международных водных ресурсов. Такой подход ориентирован на координацию деятельности стран в области промышленности, торговли, транспорта, сельского хозяйства, рыболовства, науки, окружающей среды, политики, демографии и развития в применении к 49-ти областям, которые определяются океаническими течениями, связанными с ними прибрежными зонами и внутренними водными бассейнами, включающими реки, озера, водно-болотные угодья и приливно-отливные зоны. В рамках Проекта, помощь со стороны Фонда группам государств в использовании организационных, финансовых, технических и экономических средств (включая совершенствование мер по рациональному использованию природных ресурсов) ориентирована на такое изменение

характера деятельности стран-участников в различных секторах экономики, которое будет способствовать применению экосистемного подхода к использованию международных вод и реализации стратегии устойчивого развития в отношении трансграничных пресноводных бассейнов (реки, озера, водоносные горизонты), морских экосистем и связанных с ними сухопутных пространств.

Наряду со структурами ООН в пропаганду и содействие международным усилиям по поддержанию экологической устойчивости биосферы активно подключены такие международные организации как Всемирный банк и Глобальный экологический фонд. Будучи международным финансовым учреждением, Всемирный банк является активным участником программы списания долгов или их части у слаборазвитых государств в обмен на обязательство страны-должника вложить соответствующую сумму в своей стране в охрану природы и ее устойчивое использование. Глобальный экологический фонд, действуя на основе концепции больших морских экосистем (БМЭ), способствует внедрению многосекторального и комплексного подхода к управлению морской средой. Финансируемые фондом проекты осуществляются несколькими органами, включая ПРООН, ЮНЕП, ФАО, МОК, ЮНЕСКО. К настоящему времени учреждено 32 проекта Глобального экологического фонда в международных водах. В рамках этих проектов оказывается содействие межсекторальным и координационным подходам к планированию и осуществлению управления природными ресурсами в масштабах экосистемы.

4.1.3. Экосистемный подход в океанической политике США

Исходным положением океанической политики США является признание роли Мирового океана и морских экосистем в качестве стабилизаторов глобальной биосферы, а также трактовка деятельности по освоению экономического и экологического потенциала морей как фактора и компонента развития американского общества в русле стратегии устойчивого развития. В основу подхода США к освоению Мирового океана наряду с экономическим, военно-стратегическим использованием и решением социальных задач положен ряд принципов, в соответствии с которыми:

Мировой океан рассматривается как один из важнейших компонентов глобальной биосферы, в рамках изучения которой следует учитывать комплексные взаимосвязи между океанической средой, сушей, атмосферой и всеми живыми организмами, включая человека;

экологическая компонента океанической деятельности является интегрирующей основой освоения океанического потенциала;

залогом успешности развития и применения экосистемного подхода является учет интересов и ожиданий всех участников освоения пространств и ресурсов Мирового океана;

экосистемный подход применим к управлению как прибрежными районами, так и окружающей средой открытого моря и его глубоководных районов; экологический подход пренебрегает политическими границами, но зависит от сочетания различных экологических границ и распределения в пространстве и во времени деятельности всех морепользователей, осваивающих прибрежные территории, акватории, районы континентального шельфа, пространства открытого моря и глубоководные участки дна Мирового океана;

особое внимание в США уделяется сбору новейших данных и сведений о состоянии океанической среды с последующим предоставлением высококачественной информации лицам, принимающим решения.

В американской практике наиболее сложными являются проблемы согласования задач освоения экономического и сохранения экологического потенциалов Мирового океана, а также усилий по обеспечению баланса между производственным использованием, защитой морской среды от разрушения и социально-экономическим развитием приморских районов. Основным направлением решения этого комплекса проблем стало внедрение системы океанического соуправления на всех уровнях разработки и принятия решений по вопросам изучения, исполнения и сохранения океанического потенциала. Суть системы соуправления составляет подключение всех сторон-участников океанического процесса и их партнерство в разработке и принятии сбалансированных экосистемных решений, в максимально возможной мере учитывающих общественные интересы и позиции конкретных сторон.

Внедрение концепции международного управления в систему административного управления в океанической сфере деятельности, как одно из фундаментальных изменений в океанической политике, предполагается осуществлять по ряду направлений:

во-первых, посредством реализации экосистемного подхода на всех уровнях управленческого процесса, исходя из того, что такой подход является одной из объединяющих основ морской политики, поскольку все участники океанической деятельности, независимо от их ведомственной причастности, заинтересованы в поддержании устойчивости океанической части биосферы и сохранении возможностей использования ее ресурсов;

во-вторых, путем отказа от доминирования секторально-отраслевого подхода, с присущей ему конфликтностью, к руководству океанической деятельностью в пользу курса на развитие интегрированного управления морепользованием, предусматривающего разработку общих целей в контексте общенациональных интересов, согласование позиций и координацию всех видов морской деятельности как по горизонтали (между ведомствами и отраслями), так и по вертикали (между федеральными и региональными/локальными уровнями власти).

в-третьих, посредством расширения числа заинтересованных в развитии системы океанического соуправления за счет включения в него неправительственных организаций, деловых кругов, научного сообщества, а также путем укрепления партнерства между всеми сторонами, вовлекаемыми в выработку океанической политики;

в-четвертых, путем совершенствования системы научного и информационного обеспечения процесса соуправления океанической сферой; внедрения океанической тематики в образовательные программы школ и вузов; а также за счет целенаправленного содействия росту осведомленности общественности в отношении значения Мирового океана и эксплуатации его ресурсов.

Однако, несмотря на впечатляющие результаты реализации экосистемного подхода в американской политике, ключевая ее проблема – сочетание провозглашенного в национальной океанической политике курса на устойчивое развитие с императивами экологически обоснованного подхода – остается нерешенной. Это обусловлено тем, что провозглашенная ориентация на неограниченный экономический рост препятствует достижению устойчивого развития. Тем более нельзя говорить о позитивном вкладе США в глобальную устойчивость океанической биосферы, поскольку для достижения устойчивости своего развития, которое в принципе не может быть автономным во взаимосвязанном мире, они используют ограниченный потенциал экологической устойчивости биосферы, принадлежащей в равной мере другим государствам и мировому сообществу в целом. Также ясно, что такая американская политика не может продолжаться бесконечно и, более того, в сочетании с ответными аналогичными действиями других государств может только направить движение мирового сообщества к глобальной экологической катастрофе.

4.1.4. Экосистемный подход и развивающиеся страны

Главной целью большинства слаборазвитых стран является стремление к экономическому росту с целью решения ряда социальных проблем (преодоления

бедности, повышения качества жизни и пр). Однако подобный экономический рост напрямую связан с необходимостью решения экологических проблем. Для такого решения в рамках Концепции устойчивого развития, принятой на всемирном форуме ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), развивающимся странам была предложена финансовая помощь в обмен на принятие неких международных обязательств, включая экологические. Согласие развивающихся государств на поддержку концепции устойчивого развития было получено за счет обещания слаборазвитым странам ежегодного отчисления на цели устойчивого развития 0,7% ВВП индустриальных государств. Среднегодовые расходы на период 1993-2000 гг. на осуществление в развивающихся государствах мероприятий, содержащихся в «Повестке дня-XXI», составляют свыше 600 млрд. долл. в год, включая 125 млрд. долл., которые предоставлены международным сообществом в виде субсидий или на льготной основе. Предполагалось, что развивающиеся страны используют эти деньги на ликвидацию таких основных причин бедности как голод, неграмотность, недостаточное медицинское обслуживание, уход за детьми, безработица. При этом подчеркивалось, что планы экономического развития должны принимать в расчет необходимость сохранения природы и ее ресурсов при одновременном уменьшении расходов энергии, сырья и производства отходов. Наряду с этим упомянутая Повестка требует от государства определить морские экосистемы с высокой степенью разнообразия биологических видов и продуктивности, а также другие важнейшие районы обитания и обеспечить необходимые ограничения на использование морских ресурсов на этих пространствах за счет, в частности, объявления отдельных районов охраняемыми.

Принципиальное согласие развивающихся стран на поддержку устойчивого развития означало их согласие на учет экологических императивов. Основой национальной экономики в большинстве этих стран является экспорт сырья. Поддержание и тем более наращивание такого экспорта могут осуществляться либо посредством увеличения масштабов добычи сырья, либо через сокращение собственного его потребления. Последнее возможно как путем повышения эффективности ресурсной политики, так и за счет демографической политики, направленной на стабилизацию и даже сокращение роста населения. Во всех случаях ведущие индустриальные государства получают колоссальные выгоды. Повышение эффективности ресурсной политики с учетом экологических ограничений требует использования передовых технологий, которых развивающиеся страны не имеют. И тут для Запада открывается огромный новый

рынок экологически чистой продукции для применения в ресурсодобывающей и природоохранной сферах. Вынужденная – хотя и постепенная – экологизация экономики развивающихся стран потребует весьма значительных дополнительных инвестиций, источником которых опять же может быть главным образом экспорт сырья и энергии. В этих условиях, при ориентации развивающихся стран на стабилизацию демографического роста и сопутствующее этому сокращение собственного потребления природных ресурсов их основными производителями и экспортерами, существенным образом укрепляются возможности развитых стран для продолжения собственного экономического роста и удержания лидирующих позиций в мировой экономике.

* * *

В условиях продолжающейся экологизации международных отношений формирование экосистемного подхода к управлению океанической деятельностью будет во все большей мере становиться одним из важнейших приоритетов этого процесса. Объективная необходимость такого формирования обусловлена двумя обстоятельствами. Во-первых, центральную роль, которую играет экосистемный подход в международных усилиях по обеспечению устойчивости океанической части биосферы. Во-вторых, позитивным вкладом в развитие океанической деятельности на национальном уровне, поскольку экосистемный подход играет роль реального интегратора экономических, социальных и экологических аспектов национальной океанической политики, что, в свою очередь, способствует сокращению конфликтности и повышению эффективности морских работ.

Становлению экосистемного подхода помогают действующие конвенции, подобные Конвенции о биоразнообразии; международные конференции по проблемам загрязнений, поступающих с суши; организации системы ООН, такие как ЮНЕП и Программа ООН по развитию; а также мощные неправительственные организации как Всемирный банк и Глобальный экологический фонд. Однако процесс становления экосистемного подхода далеко не завершен. Его разработка и реализация будут сопровождаться ужесточением международных мер, предпринимаемых в отношении государств-нарушителей глобальных договоренностей не только в открытом море и глубоководных участках океанического дна, но и в отношении деятельности, которую государства проводят в сфере национальной юрисдикции. В тех случаях, где дело коснется ущерба глобальной океанической экосистеме в результате наземных стоков,

может стать в повестку дня вопрос о суверенных правах государства на его собственной территории.

Изложенное дает основание со всем вниманием отнестись к перспективе формирования в Мировом океане экологических границ и их приоритета, в определенных обстоятельствах, по отношению к политическим границам, с последующим введением ограничений и международного контроля за деятельностью суверенных государств и в открытом море, и в прибрежной зоне, включающей не только морскую, но и наземную пространственную область. Вероятной в предстоящие годы может стать и постанова в ООН вопроса о распределении прав на использование ограниченной несущей емкости Мирового океана. Уже сегодня альтернативу урегулированию международных экологических проблем на основе концепции государственного суверенитета одни специалисты видят в переходе от территориальной к функциональной концепции государственного суверенитета, которая допускает возможность надгосударственного регулирования поведения стран в интересах обеспечения глобального равновесия. Другие – выступают напрямую за создание системы глобального экологического управления.

4.2. ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АЛАРМИЗМА НА РАЗВИТИЕ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

4.2.1. Экологический императив

Мировое сообщество стало уделять особо пристальное внимание вопросам экологии начиная с 1970-х гг. Одной из причин, почему именно в эти годы проблемы экологии вышли на высокий политический уровень, является то обстоятельство, что именно к середине 1960-х гг. как Западная Европа, так и США, достигли определенного пика своего экономического развития за послевоенные годы. Активное развитие промышленности, электроэнергетики, транспорта привело к тому, что неприемлемый уровень загрязненности как атмосферы, так и прибрежных вод, стал впервые наблюдаться практически повсеместно.

Одновременно с этим новые условия складывались в международной сфере: к середине-концу 1960-х гг. большинство колоний в Африке, Юго-Восточной Азии, Южной Америке стали независимыми государствами. Для этих новых государственных образований приоритетом являлось экстенсивное экономическое развитие с целью догнать развитые страны и решить свои социальные проблемы. При этом развивающиеся страны отстаивали тезис о том, что проблемы защиты окружающей среды не должны

мешать стоящим перед ними экономическим задачам. Не без оснований полагая, что промышленно развитые государства вносят основную лепту в процесс загрязнения окружающей среды, страны третьего мира ставили перспективу заботы об экологии в прямую зависимость от решения задачи по искоренению бедности.

Возникновение подобного рода противоречий между «богатым Севером» и «бедным Югом» в вопросах определения приоритета между защитой экологии и экономическим развитием привело к тому, что по инициативе Швеции в Стокгольме в июне 1972 г. была проведена первая Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды (UNCHE). В принятой по ее итогам Стокгольмской декларации было закреплено суверенное право государств заниматься разработкой и эксплуатацией ресурсов в соответствии со своими нормами в области защиты окружающей среды, однако подчеркивалось, что подобного рода деятельность не должна наносить ущерб окружающей среде других государств. Таким образом, *впервые был сформулирован тезис о «взаимозависимости» загрязнения окружающей среды от локального до глобального уровня* и необходимости многостороннего участия в решении этой проблемы. По итогам конференции была запущена Межгосударственная программа ООН по окружающей среде (UNEP), были приняты первые международные конвенции, призванные ограничить загрязнения вод Мирового океана – Конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ, 1973 г.) и Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г). *Началась активная разработка государственных экологических программ, формирование новых государственных институтов в этой области.*

К началу 1980-х гг. вопросы защиты окружающей среды были включены в новую идеологическую парадигму, сначала в рамках концепции «*глобальных проблем*»²⁰⁷, а затем и «*устойчивого развития*». Несмотря на то, что понятие «устойчивое развитие» появилось впервые еще в 1980 г. в документе под названием «Всемирная стратегия охраны

²⁰⁷ Рождение концепции «глобальных проблем» напрямую связано с деятельностью такой неправительственной международной организации как Римский клуб. Именно в работах этой структуры (доклад «Пределы роста» 1972 г., «РИО. Пересмотр международного порядка» 1976 г.) был сформулирован перечень крупнейших проблем, стоящих перед современной цивилизацией. Наряду с неравномерностью экономического развития, ростом народонаселения, гонкой вооружений к их числу были отнесены и вопросы защиты окружающей среды. Предполагалось, что их решение не может быть осуществлено на национальном уровне и требует широкого международного участия. Призыв сформулировать «повестку дня для глобальных изменений» прозвучал на XXXVIII сессии ГА ООН в 1983 г. Более подробно см.: Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940-2000-е гг. – М.: Крафт+, 2007. – С. 206-209.

природы», подготовленном UNEP и Всемирным союзом охраны природы (IUCN)²⁰⁸, окончательное становление этой новой идейно-политической концепции связано с деятельностью Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию (WCED) под руководством норвежского Премьер-министра Г.Х. Брундтланд. В докладе этой комиссии «Наше общее будущее», одобренном ГА ООН, концепция устойчивого развития была объявлена необходимым планом действий в XXI столетии. В ее рамках вновь была инициирована дискуссия относительно необходимости «наднационального управления», а сам термин «глобальное управление» впервые вошел в широкий обиход²⁰⁹.

Конференция по окружающей среде и развитию (UNCED) 1992 г. в Рио де Жанейро стала своего рода официальным рубежом закрепления принципов концепции «устойчивого развития». Вновь были подняты вопросы, касающиеся взаимоотношений «богатого Севера» и «бедного Юга»: кто несет большую ответственность за рост загрязнений и истощение ресурсной базы планеты – богатые страны с их расточительным характером потребления или же бедные государства в силу роста их народонаселения; как развивающиеся страны могут и должны ли разделить бремя финансовой ответственности в области защиты окружающей среды; какие угрозы окружающей среде являются наиболее опасными и требующими незамедлительных действий – глобального характера (изменение климата, проблема сохранения биоразнообразия) или же касающиеся поддержания приемлемого уровня жизни всех людей на планете (истощимость запасов пресной воды, нехватка продовольствия). Ответить на все эти вопросы, конечно же, не удалось, результатом конференции стал компромиссный документ – «Декларация Рио», а также «Повестка дня-XXI» – своеобразный план по достижению устойчивого развития, содержащий в себе фактический *призыв к формированию новых, единых межгосударственных подходов к устойчивому управлению как всем Мировым океаном, так и прибрежными зонами национальных государств*²¹⁰. Внимание к Мировому океану в данном случае было совершенно не случайным, оно было основано на научных знаниях, подтверждающих, что взаимодействие Мирового океана и земной атмосферы является

²⁰⁸ Speth J.G., Haas P.M. Global Environmental Governance. – Wash.: IslandPress, 2006. – P. 67; Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М.: Экономика, 2000. – С. 9.

²⁰⁹ Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940-2000-е гг. – М.: Крафт+, 2007. – С. 309-310.

²¹⁰ «Повестка дня-XXI». Глава 17. Защита океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полузамкнутые моря, прибрежных районов и охрана, рациональное использование и освоение их живых ресурсов (<http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/part2/ch17.htm>).

ключом к пониманию происходящих климатических изменений, а океаническая экосистема является неотъемлемым компонентом биосферы Земли. Первый тезис лег в основу принятой тогда же Конвенции по изменению климата, а второй – стал составной частью Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. С целью реализации принципов, сформулированных в «Повестке дня-XXI» при Совете по экономике и социальным вопросам ООН (ECOSOC) была сформирована Комиссия по устойчивому развитию (CSD). Помимо этого, еще в 1991 г. с целью оказания финансовой помощи развивающимся странам в области защиты окружающей среды была запущена Глобальная программа защиты окружающей среды (GEF)²¹¹.

Принципиальным отличием Саммита в Рио от конференции 1972 г. стало то, что программа *Официальной помощи в целях развития* (ODA – official development assistance)²¹², в рамках которой слаборазвитые страны ежегодно получали дотации в объеме 0,7% ВВП индустриальных государств, была напрямую увязана с задачей *сохранения окружающей среды*. Развивающимся странам была предложена финансовая помощь в обмен на принятие международных экологических обязательств. В области использования пространств и ресурсов Мирового океана, развивающиеся страны были обязаны определить морские экосистемы с высокой степенью разнообразия биологических видов и обеспечить необходимые ограничения на использование морских ресурсов на этих пространствах за счет, в частности, объявления отдельных районов охраняемыми (заповедными). Таким образом, были заложены институциональные основы экологизации экономик развивающихся стран.

Кроме того, *вопросы защиты окружающей среды в развивающихся странах были напрямую увязаны с более широким международно-политическим контекстом, в частности с необходимостью либерализации международной торговли*. Получила распространение точка зрения, согласно которой устранение торговых барьеров со стороны развивающихся стран обязательно приведет к экономическому росту и соответственно позволит направить часть освободившихся финансовых ресурсов на

²¹¹ Ее реализация и финансирование идет через Всемирный Банк, UNEP и Программу развития ООН (UNDP).

²¹² Программа ODA была запущена с принятием в 1970 г. на 25 сессии ГА ООН Международной стратегии развития на вторую декаду. См.: International development Strategy for the second United Nations development decade:

(<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>).

Более подробно о реализации программы ODA см.: US and Foreign Aid Assistance (<http://www.globalissues.org/article/35/us-and-foreign-aid-assistance>).

решение проблем защиты окружающей среды²¹³. В этой связи процесс экологизации напрямую затронул Всемирную торговую организацию (ВТО). В ее рамках была разработана и разрабатывается целая система международных экологических стандартов как самой продукции, так и средств и методов ее получения, соблюдение которых является обязательным для всех членов этой организации. При этом такого рода экологический контроль зачастую выступает в качестве эффективного нетарифного барьера в международной торговле. При этом экологическая регламентация любой деятельности не только в открытом море, но и в зонах действия национальной юрисдикции становится действенным способом международного контроля промышленного производства суверенных государств²¹⁴.

В дальнейшем, на саммите по устойчивому развитию (WSSD) в Йоханнесбурге в 2002 г., а точнее в принятых по его итогам программных документах – «Йоханнесбургском плане действий» и «Йоханнесбургской Декларации по устойчивому развитию» – был прописан целый ряд новых *обязательств по проведению единой политики в Мировом океане*: необходимость установления контроля за незаконным выловом рыбы к 2004 г.; внедрение управления рыбной отраслью к 2005 г; применение экосистемного подхода в отношении морских территорий к 2010 г; учреждение сети охраняемых морских областей (MPAs) к 2012 г.

Подводя итоги краткому описанию исторических вех на пути формирования новых институциональных и международно-правовых основ в области защиты окружающей среды, следует отметить, что под эгидой ООН за последние 40 лет были заложены основы экологического регулирования на национальном и наднациональном уровнях. С одной стороны, международно-правовое регулирование развивалось путем заключения различного рода договоров, протоколов и соглашений между государствами. Как правило, они требовали обязательного подписания (ратификации) со стороны правительства (парламента) и реализовывались через существующее национальное законодательство, которое определенным образом ограничивало сферу и область их действия. С другой стороны, развивался параллельный процесс – государства принимали и одобряли различного рода декларации наподобие «Повестки дня-XXI», которые

²¹³ Speth J.G., Haas P.M. Global Environmental Governance. – Wash.: IslandPress, 2006. – 119; Moltke K. Institutional Interactions: The Structure of Regimes for Trade and the Environment // Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience. Ed. by O. Young. –Massachusetts Institute of Technology, 1997. – P. 247-272.

²¹⁴ Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Коновалов А.М., Чернявский Е.Б. Факторы развития. Серия: Теория и практика морской деятельности. – Вып. 8. – М.: СОПС, 2006. – С. 134-140.

формально не имели силы обязательного применения. В совокупности именно на этом фундаменте были заложены основы создания так называемых «экологических режимов».

С одной стороны, можно считать, что формирование «экологических режимов» – это отчасти вполне естественный процесс, сродни созданию государства. Необходимость управления теми или иными областями пространства, ресурсов требует выработки неких общепринятых правил поведения. Соответственно распространение «экологических режимов» охватило за последние годы как глобальные уровни (сохранение разнообразия биологических видов), так и более ограниченные конкретно-фрагментарные, целевые ниши (контроль за загрязнением в Северном море).

С другой стороны, данная тенденция представляется совсем не случайной. Она основывается на известном посыле, согласно которому создание международных режимов управления обусловлено растущим процессом взаимозависимости мира и государств в нем, когда политика национального государства в той или иной области оказывает непосредственное воздействие не только на его соседей, но и на мир в целом. Соответственно, создание международных режимов управления (см. табл. №3), с этой точки зрения, обусловлено общностью интересов различных акторов международной политики, когда решение определенной проблемы требует совместной координации. *Предполагается, что в области управления «общими ресурсами всего человечества», к которым относится и Мировой океан, суверенные государства должны отречься от узконациональных интересов ради более высоких целей*²¹⁵. Для достижения их «устойчивого развития», эффективности и справедливости в их распределении требуется переход на иной надгосударственный уровень управления.

Таблица №3. Перечень международных экологических режимов²¹⁶

| № | | Основные проблемы, являющиеся мотивацией к созданию режима | Компоненты режима (договоры, соглашения, протоколы) | Год образования/продления/дополнения |
|---|------------------|--|---|--------------------------------------|
| 1 | Режим Антарктики | Рост заинтересованности государств в усилении эксплуатации ресурсов как в самой Антарктике, так и в прилегающих районах; Юридические разные толкования прав и | Договор об Антарктике | 1959 |
| | | | Согласованные меры по охране фауны и флоры Антарктики | 1964 |
| | | | Конвенция о сохранении тюленей Антарктики | 1972 |
| | | | Конвенция о сохранении | 1980 |

²¹⁵ См.: Polar Politics. Creating International Environmental Regimes. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.-Y.: Cornell University Press, 1993. – P. 9-20.

²¹⁶ Breitmeier H., Young O., Zurn M. Analyzing International Environmental Regimes. From case study to database. – Massachusetts, MIT Press, 2006. – P. 37-39, 46-57.

| № | | Основные проблемы, являющиеся мотивацией к созданию режима | Компоненты режима (договоры, соглашения, протоколы) | Год образования/продления/дополнения |
|---|---|--|---|--------------------------------------|
| | | возможностей странами-претендентами; Юридические конфликты между странами-претендентами и другими государствами. | морских живых ресурсов Антарктики (CCAMLR) Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики (не вступила в силу) Протокол об охране окружающей среды Антарктики (Мадридский протокол) Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников | 1988 1991 2004 |
| 2 | Режим Арктики | Необходимость закрепления за арктическими государствами приоритетных прав за соблюдением вопросов защиты окружающей среды в арктической зоне | Нормы международного обычного права; Русско-английские, русско-американские конвенции | 1825; 1867 |
| | | Сохранение популяции белых медведей | Соглашение о сохранении белых медведей | 1973 |
| | | Сохранение популяции морских котиков | Конвенция по сохранению морских котиков в Северной части Тихого океана | 1911, 1957 |
| | | Сохранение морской экосистемы района пролив Дэвиса – море Баффина | Соглашение между Данией и Канадой | 1983 |
| | | Сохранение популяции североамериканского оленя | Соглашение по североамериканскому оленю, обитающему в районе реки Поркупайн между США и Канадой | 1987 |
| | | Стремление к поддержанию устойчивого развития арктического региона, посредством минимизации экологических рисков | Декларация по защите окружающей среды Арктики (т.н. Рованиемская декларация) | 1991 |
| | | Кооперация в области защиты окружающей среды, развития промышленности, науки и технологий, транспорта и коммуникаций, культуры, туризма и интересов коренных народов | Декларация о сотрудничестве в Баренц/Евро-арктическом регионе | 1993 |
| 3 | Режим защиты морской среды Балтийского моря | Отнесение Балтийского моря рядом государств региона к особо уязвимым районам/экосистемам | Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинская конвенция) | 1974, 1992 |
| 4 | Рыбопромысловый режим Баренцева моря | Оскудение рыбных запасов Баренцевоморского региона вследствие перелова | Совместный норвежско-российский контроль за промыслом в Баренцевом море | 1975, 1998 |

| № | | Основные проблемы, являющиеся мотивацией к созданию режима | Компоненты режима (договоры, соглашения, протоколы) | Год образования/продления/дополнения |
|----|---|---|--|--------------------------------------|
| 5 | Режим сохранения биоразнообразия | Необходимость сохранения биологического разнообразия | Конвенции о биологическом разнообразии | 1992 |
| 6 | Режим СИТЕС (защиты редких видов флоры и фауны) | Необходимость защиты редких видов; Обеспечение легальной торговли животными и растениями. | Конвенция по международной торговле редкими и исчезающими видами флоры и фауны | 1973, 1989, 1998 |
| 7 | Режим контроля за изменением климата | Увеличение выбросов парниковых газов в атмосферу и неспособность человека/экосистемы адаптироваться к вызванным этим обстоятельствам изменениям климата | Конвенция ООН по изменению климата | 1992 |
| | | | Киотский протокол | 1997 |
| 8 | Режим защиты р. Дунай | Необходимость предотвращения загрязнений вредными веществами р. Дунай и Черноморского региона (дельта Дуная) | Декларация о защите р. Дунай | 1985, |
| | | | Конвенция о защите реки Дунай | 1994, 1998 |
| 9 | Режим предотвращения деградации почв (опустынивание) | Деградация почв, их обезвоживание вследствие климатических изменений и деятельности человека | Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием | 1994 |
| 10 | Режим управления Великими озерами | Регулирование различных видов деятельности, оказывающих влияние на экосистему Великих озер | Соглашения о Повышении Качества Воды Великих Озер | 1972, 1978, 1998 |
| 11 | Режим регулирования опасных отходов | Экспорт и импорт опасных отходов из индустриальных в развивающиеся страны | Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением | 1989-1995 |
| | | | Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и обращением с ними в пределах Африки | 1991 |
| 12 | ИАТТС Режим (Межамериканская конвенция по тропическому тунцу) | Необходимость выработки научных рекомендаций по сохранению дельфинов, попадающих в промысел в ходе ловли тунца в восточной части Тихого океана; Научное изучение, выработка рекомендаций по сохранению и управлению численностью тунца и других видов рыб. | Межамериканская комиссия по тропическому тунцу (ИАТТС) | 1949, 1976 |
| | | | Сохранение и управление дельфинами | 1976-1998 |
| | | | Сохранение и управление тунцом и тунцовыми рыбами | 1976-1998 |
| 13 | ИССАТ Режим (Сохранение атлантического тунца) | Внедрение эффективного международного режима сохранения и управления тунцовыми, мигрирующими через Атлантику | ИССАТ Конвенция | 1966 |

| № | | Основные проблемы, являющиеся мотивацией к созданию режима | Компоненты режима (договоры, соглашения, протоколы) | Год образования/продления/дополнения |
|----|---|--|--|--------------------------------------|
| 14 | Режим регулирования китобойного промысла | Выработка правил развития и функционирования китобойного промысла; сохранение численности китообразных | Международная конвенция по регулированию китобойного промысла | 1946 |
| 15 | Режим ЕСЕ (трансграничного о загрязнения воздуха на большие расстояния) | Разрушение экосистем вследствие трансграничного загрязнения воздуха | Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния | 1979 |
| | | | Первый и Второй Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков | 1985, 1994 |
| | | | Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков | 1988 |
| | | | Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков | 1991 |
| 16 | Режим Лондонской конвенции | Необходимость сокращения/предотвращения сбросов отходов в силу угрозы здоровью человека, живым ресурсам, экосистемам в целом | Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов | 1972 |
| | | | Правила, регулирующие инсинерацию (сжигание) мусора | 1978 |
| 17 | Режим Северного моря | Защита морской среды Северной Атлантики | Конференции по Северному морю | 1984 |
| | | | the Oslo and Paris Commission OSCOM/PARCOM | 1972-1974 |
| | | | OSCOM/PARCOM/OSPAR Конвенция по защите морской среды северо-восточной Атлантики | 1984, 1992 |
| 18 | Режим контроля нефтяных загрязнений | Нефтяное загрязнение береговой линии и смерть морских птиц вследствие инцидентов по разгрузке и транспортировке нефти | Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью (OILPOL) | 1954 |
| | | | Конвенцию по предотвращению загрязнения с судов MARPOL | 1973, 1978 |
| 19 | Режим защиты Рейна от загрязнений | Загрязнение Рейна, нанесение вреда экосистеме | Бернская конвенция о защите Рейна | 1963 |
| | | | Конвенция о защите реки Рейн от загрязнения химическими веществами | 1976 |
| | | | Конвенция о защите Рейна | 1976 |

| № | | Основные проблемы, являющиеся мотивацией к созданию режима | Компоненты режима (договоры, соглашения, протоколы) | Год образования/продления/дополнения |
|----|---|---|---|--------------------------------------|
| | | | от хлоридов | |
| | | | План действий по Рейну | 1987 |
| 20 | Рамсарский режим защиты водно-болотных угодий | Защита болотных угодий от антропогенного воздействия, сохранение биоразнообразия; Дegradация болотных угодий, вследствие чего нарушается привычный ареол обитания многих водоплавающих птиц | Конвенция о Водно-Болотных Угодьях (Рамсарская конвенция) | 1971 |
| 21 | Режим защиты Черного моря | Продолжающаяся деградация экосистем Черного моря и увеличивающаяся разработка и эксплуатация ресурсов | Бухарестская конвенция, Протокол по защите Черного моря от загрязнений | 1992 |
| | | | Стратегический план действий | 1996 |
| 22 | Режим рыболовства Южной части Тихого океана | Координация рыболовного промысла с целью регулирования популяции тунца | Правила по управлению рыболовством и регулирования промысла в Южной части Тихого океана | 1979, 1982, 1995, 1997 |
| | | | Соглашение по рыболовству в Южной части Тихого океана | 1979, 1982, 1995, 1997 |
| 23 | Режим сохранения озонового слоя стратосферы | Уменьшение озонового слоя | Венская конвенция об охране озонового слоя | 1985 |
| | | | Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой | 1987 |
| | | | Лондонские поправки Копенгагенские поправки Создание Многостороннего Фонда | 1990 1992 1990 |

Следует отметить, что применительно к пространствам и ресурсам Мирового океана концепция «суверенитета» была существенно видоизменена и ограничена Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. С одной стороны, суверенитет был ограничен тем, что составной частью Конвенции стала единая система урегулирования споров (в рамках Международного трибунала ООН по морскому праву, Международного суда ООН или же в рамках процедуры общего/специального арбитража); «суверенные права» были поставлены в прямое подчинение задачам сохранения, защиты окружающей среды; обосновывалась необходимость международного/двухстороннего сотрудничества в вопросах защиты окружающей среды, управления живыми/неживыми ресурсами, в т.ч.

посредством их совместного использования в определенных случаях²¹⁷. С другой стороны, традиционная концепция «суверенитета» была детализирована за счет введения иерархической системы понятий «суверенные права», «преимущественное право», «зона юрисдикции». Кроме того, в Конвенции в некоторых областях морской деятельности равные или же почти равные права были предоставлены государствам-участникам Конвенции и «компетентным международным организациям» (в частности, в области проведения морских научных исследований, согласования установления морских коридоров, совместного контроля за сохранением живых ресурсов, мониторинга уровня загрязненности морской среды), а также государствам, не присоединившимся к Конвенции. Негосударственные организации, компании и даже физические лица (ст. 291) получали возможность обращения в Международный трибунал ООН по морскому праву²¹⁸. Фактически, Конвенция заложила основы привлечения международных негосударственных организаций (НГО) к процессам формирования океанической политики: Конференция ООН по вопросам окружающей среды и развитию (UNCED) в 1992 г. подтвердила «важную роль неправительственных организаций»; в дальнейшем была сформирована Средиземноморская комиссия по устойчивому развитию (MCSRD), где НГО получали такое же право голоса, как и государства-участники; в рамках Международного союза по сохранению природы (IUCN) было предусмотрено равное участие НГО и национальных государств.

Наконец, принятие Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. означало частичный подрыв устоявшихся рамок «национального суверенитета» путем принятия концепции «общего наследия человечества». Именно Конвенция 1982 г. провозгласила международный Район морского дна и его ресурсы – «общим наследием человечества» (Ст. 136). Это означало, что перспективная добыча минеральных и энергетических ресурсов в Мировом океане должна производиться под контролем специального Международного органа. Глубоководные районы морского дна были выведены из сферы контроля отдельных государств и управление ими было провозглашено в интересах всего человечества. Таким образом, наряду с атмосферой и космическим пространством,

²¹⁷ Borgese E.M. The oceanic circle: Governing the seas as a global resource. – United Nations University Press, 1998. – P. 120.

²¹⁸ Ibid. – P. 121.

Мировой океан стал сферой, на которую было распространено международное управление²¹⁹.

В то же время, зачастую, в зону национальной юрисдикции приморского государства, как она понимается Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., попадает часть дна и акватории глубоководного района Мирового океана. Такая ситуация складывается в том случае, если граница 200-мильной исключительной экономической зоны проходит за пределами геологических границ подводной окраины материка. В таком случае на эту часть глубоководного района не распространяется международное управление и действие принципа «общего наследия человечества», так как она оказалась в пределах зоны национальной юрисдикции того или иного прибрежного государства. *Основное противоречие в такой ситуации состоит в том, что современный экосистемный подход, принятый в качестве руководства к действию практически всеми государствами, говорит о необходимости интегрального управления морскими ресурсами (живыми и неживыми) в их целостности и неразрывности, т.е. в пределах и за пределами суверенитета и суверенных прав прибрежных государств.* Таким образом, можно предположить, что данное противоречие между национальными интересами прибрежных государств и требованиями экосистемного подхода станет одной из центральных тем международной научно-политической дискуссии. *Есть основания предполагать, что в долгосрочной перспективе и при определенных условиях интересы защиты глубоководного района морского дна, рассматриваемого как единое целое и в качестве «общего наследия человечества», будут объявлены со стороны международных организаций и заинтересованных ведущих морских держав стоящими выше узконациональных интересов отдельных государств. Соответственно со временем границы общепринятой концепции океанического управления могут быть значительно расширены и ее действие распространено на глубоководные районы дна и акваторий Мирового океана, которые находятся в зонах национальной юрисдикции прибрежных государств.*

Кроме того, экосистемный подход вступает в явное противоречие с разделением глубоководных районов Мирового океана на водные пространства общего пользования, на которые распространяется традиционный принцип свободы открытого моря, и морское дно и недра глубоководных районов, которые объявлены «общим наследием

²¹⁹ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001. – P.73.

человечества». Вопросы защиты и использования водных пространств глубоководных районов регулируются международными и региональными организациями, конвенциями и договорами, в то время как ресурсы недр морского дна – Международным органом ООН по морскому дну. *Такое разделение пространств Мирового океана – происходит в нарушение принципов экосистемного подхода, в рамках которого заложено рассмотрение морского дна и водных масс в качестве общей экосистемы, требующей единого управления. По-видимому, в долгосрочной перспективе распространение принципа «общего наследия человечества» на водные пространства глубоководных районов Мирового океана может быть теоретически реализовано, несмотря на то, что в существующих политических условиях это практически невозможно.*

Наиболее парадоксальная и опасная ситуация складывается в последние годы вокруг полярных регионов – Арктики и Антарктики. Различного рода экологические обоснования и доводы становятся основными способами пересмотра существующего международно-правового статус-кво этих регионов. *Так, например, многие природоохранные организации выступают с поддержкой идеи закрепления за полярными районами Земли статуса так называемого «Всемирного парка», который предполагает наложение запрета не только на любую хозяйственную деятельность, но и научные исследования, которые могут нанести вред окружающей среде. Идея ужесточения контроля за соблюдением экологических норм в Арктике предполагает ограничить любую деятельность в регионе (судоходство, рыболовство, добычу нефти и газа) посредством объявления международных вод вокруг Северного полюса защищенной морской территорией. Предлагается также ввести мораторий на разведку и разработку нефтяных месторождений в Арктике до того времени, когда методы очистки нефтяных разливов в этом регионе будут изобретены и опробованы. Не скрывается, что распространение статуса «особо охраняемой зоны» на Арктику должно положить конец любым территориальным претензиям на этот регион²²⁰.*

Таким образом, *тотальное формирование особых экологических режимов, придание многим морским регионам статуса «особо охраняемых», создание морских заповедных зон и т.п. – все это может стать частью одного большого процесса по реализации на практике системы глобального океанического управления. В рамках этого процесса субъектами океанической политики становятся не только национальные*

²²⁰ Oil Spill Response in Arctic Waters. Report commissioned by WWF. October 2007 (http://assets.panda.org/downloads/nuka_oil_spill_response_report_final_jan_08.pdf).

государства, но и международные и национальные неправительственные организации, региональные сообщества, представители гражданского общества и бизнес. Ряд западных экспертов, а за ними и часть отечественных исследователей, считают, что такая система регулирования деятельности в Мировом океане носит более «демократический характер», т.к. ориентирована на достижение общих целей, основана на глобальной трансграничной взаимозависимости государств, на недопущении чрезмерной антропогенной нагрузки на биосферу Мирового океана и т.д.²²¹. Такая точка зрения представляется не совсем корректной, т.к. «демократический характер» такого рода соуправления и введение каких-либо ограничений суверенных прав – вещи абсолютно исключают друг друга. Экологический императив не может выступать обоснованием необходимости ущемления прав национальных государств даже с целью сохранения человека как вида, защиты экосистем Мирового океана, и уж тем более ради достижения такого умозрительного состояния как «устойчивое развитие». Развитие этой тенденции в перспективе может привести к формированию в Мировом океане экологических границ, которые могут быть сочтены приоритетными по отношению к существующим государственно-политическим границам, что по сути предполагает введение международных ограничений и даже контроля над деятельностью суверенных государств в открытом море и прибрежной зоне²²².

Несмотря на существующую взаимозависимость океанических проблем, которые могут быть решены только совместными усилиями, а не в одностороннем порядке, концепция соуправления может быть применена без опасений лишь в рамках одного государства. Иначе говоря, соуправление может быть реализовано в виде согласования политики в формате локальный уровень – региональный уровень – национальный уровень. В таком виде концепция соуправления во многом сходна с той моделью океанической политики, которая ориентирована на экосистемный подход в противовес отказу от секторального подхода. В таком случае выработка океанической политики ведется всеми заинтересованными федеральными и региональными госструктурами с обязательным учетом так называемой «позиции на местах». Во многом данная модель реализуется в различных странах (США, ЕС) посредством внедрения методологии Комплексного управления прибрежной зоной.

²²¹ Писарев В.Д. Дипломатия океанического соуправления // Международные процессы. – 2007. – №2(14) май-август. – С. 4-16; Писарев В.Д. Понятие и практика глобального соуправления // Международные процессы. – 2007. – №3(15) сентябрь-декабрь. – С. 89-95.

²²² Там же.

Концепция соуправления активно применяется также и на региональном уровне. Прежде всего, в рамках Региональной морской программы UNEP, главной целью которой является разработка планов действий по защите внутренних, полузакрытых и окраинных морей от антропогенного воздействия. Пионером в области регионального соуправления морскими пространствами и ресурсами является Средиземноморский регион: Алжир (1994 г.), Мальта (1978 г.), Тунис (1951 г.), Испания (1997 г.) ввели свои рыбоохранные зоны, Франция в 2004 г. установила свою экологическую зону, позволяющую ей вводить свои законы и правила в отношении морских загрязнений²²³. Развитие туристических и рекреационных проектов в этом морском районе будет стимулировать дальнейшее развитие межгосударственного сотрудничества.

Вторым по значимости примером регионального соуправления является Балтийское море. Здесь действует экологический режим Конвенции по защите морской среды Балтийского моря (Хельсинская конвенция). В 2004 г. балтийским странам ЕС не удалось добиться со стороны ООН признания Балтийского моря районом с особой уязвимостью, что автоматически накладывало бы повышенные обязательства на судовладельцев. В итоге Европейская комиссия ввела собственное законодательство, касающееся безопасности морских перевозок на Балтике: судам, не отвечающим новым европейским требованиям, запрещено заходить в порты Евросоюза. При этом особо не скрывалось, что основной причиной новых ограничений стало открытие в 2001 г. нефтяного терминала в российском порту Приморск, находящемся в Финском заливе. Соответственно, зачастую апелляция к необходимости защиты морской среды от загрязнений имеет конкурентную мотивацию.

В результате, для таких регионов как Балтика, Средиземноморье – региональное соуправление выступает действенным способом координации действий и регулирования политик приморских государств, имеющих выход к общему морскому пространству.

Что касается глобального уровня океанического управления, то здесь в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. был создан только один наднациональный орган – Международный орган ООН по морскому дну, регулирующий вопросы в отношении добычи неживых ресурсов международного района морского дна. Никакого другого органа, регулирующего отношения государств в области использования пространств и ресурсов Мирового океана за пределами зон национальной юрисдикции,

²²³ Governance of the Mediterranean Sea: Outlook for the Legal Regime. IUCN Report. 2005. (http://cmsdata.iucn.org/downloads/medgov_english.pdf).

создано не было. Однако некоторыми экспертами выдвигается идея создания такого органа, занимающегося Мировым океаном в целом, интеграцией океанической политики, вопросами защиты окружающей среды²²⁴. Так, еще в 1991 г. обсуждалась идея формирования в рамках ООН Совета экологической безопасности. В 1995 г. по предложению Министра иностранных дел Мальты было инициировано обсуждение придания новых полномочий Совету по опеке ООН, закончившего свою миссию в области деколонизации, в части наделения его функциями хранителя, попечителя «общего наследия человечества» и сохранения окружающей среды²²⁵. Эта инициатива, следует отметить, была поддержана в докладе «Наше глобальное соседство»²²⁶, подготовленном Комиссией по проблемам глобального управления²²⁷. Генсек ООН К. Аннан в своем докладе на 51 сессии ГА ООН «Обновление ООН: программа реформы» от 16 июля 1997 г. поддержал идею преобразования Совета по опеке в форум коллективной опеки над окружающей средой, Мировым океаном, атмосферой и космическим пространством как «всеобщим достоянием» с подключением к работе этого форума большого числа неправительственных организаций и других институтов «гражданского общества».

В 1996 г. администратор ПРООН Дж. Спес и генеральный директор ВТО Р. Ругейро поддержали идею создания Всемирной экологической организации²²⁸. Некоторые эксперты настаивали на необходимости создания Международной организации по окружающей среде (WEO – World Environment Organization), с целью унификации национальных политик в области защиты окружающей среды²²⁹. Предполагалось, что новая организация будет полностью независимой, включит в себя UNEP ООН, сведет воедино существующие соглашения и договоры в области экологии, а также будет

²²⁴ Borgese E.M. The oceanic circle: Governing the seas as a global resource. – United Nations University Press, 1998. – P. 162.

²²⁵ Федоров В.Н. Организация объединенных наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. – М.: Логос, 2005. – С. 290.

²²⁶ Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. – Oxford, 1995.

²²⁷ В докладе была сформулирована концепция «глобального управления», в соответствии с которой «устойчивое развитие» может быть достигнуто только при взаимосвязи национальных и глобальных усилий, т.е. посредством создания наднациональной системы управления. Были предложены шаги по перестройке системы ООН, в частности, передачи ООН юрисдикции над природными сферами общего пользования – Мировым океаном, атмосферой, космическим пространством, путем создания специального органа – Совета по доверительному управлению. Подробнее см.: Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940-2000-е гг. – М.: Крафт+, 2007. – С. 358.

²²⁸ Писарев В.Д. Экологизация международных отношений: политика США и глобальные тенденции. М.: ИСКРАН, 2002. – С. 35.

²²⁹ Speth J.G., Haas P.M. Global Environmental Governance. – Wash.: IslandPress, 2006. – P. 134.

внедрять экологические стандарты, прямо воздействуя на страны-нарушители международного экологического права.

Пока такая структура, обладающая наднациональными полномочиями, не создана, но вероятность ее формирования в среднесрочной перспективе остается высокой. Вряд ли, конечно, на практике может быть реализована политико-правовая концепция *governance without government*, которую условно можно перевести как «управление без правительства»²³⁰. Однако процессы передачи негосударственным субъектам международных отношений той часть государственных функций, которые до этого принадлежали национальным правительствам – контроль за добычей рыбы, экологическая экспертиза проектов, регулирование судоходства и др. – уже носят постоянный характер. Ссылки на необходимость соблюдения экологических требований и нормативов, вопросы защиты окружающей среды выступают мотивацией создания новых негосударственных структур, становятся способом координации и унификации морских политик прибрежных государств и т.д. «Экологический императив» превращается в метод трансформации устоявшихся международно-правовых норм, а значит и всей системы международных отношений в целом.

4.2.2. Формирование института защиты морской среды

На стыке международного морского права и экологического права сформировался межотраслевой институт защиты морской среды. Нормы этого института представлены достаточно многочисленными международными договорами в области охраны морской среды универсального, регионального и двустороннего уровней. На развитие природоохранной части международного морского права также оказывают влияние меры реализации и недоговорных документов, например, принятых на Конференции по окружающей среде и развитию 1992 г. и Саммите по устойчивому развитию 2002 г. Точечно-эффективный вклад в совершенствование международно-правового режима защиты морской среды вносят решения Международной морской организации – ИМО, некоторых других межправительственных организаций.

²³⁰ В английском языке термин *government* означает «управление на основе бесспорной легитимности» норм, процессов и институтов управления. Этим критериям и отвечает Правительство. В случаях и сферах, где есть острый дефицит названной легитимности (или она вообще отсутствует), а какое-то – но не основанное на праве силы – управление тем не менее практически необходимо, говорят о *governance*. Последнее может основываться на молчаливом общем согласии (взаимопонимании) или на четко выраженных консенсусе, компромиссе, согласии ключевых акторов – т.е. во многом несет на себе отпечаток отношений неформальных, но уже делает от них решающий шаг в сторону постепенной и нарастающей формализации сферы *governance*. Именно по этим причинам говорят о *global governance*, а не о *global government*: для создания и особенно деятельности последнего никаких легитимных оснований нет и не предвидится, тогда как все предпосылки для реализации первого налицо.

Усилия мирового сообщества по защите морской среды начали предприниматься после окончания Второй мировой войны. Так, например, в Конвенцию об открытом море 1958 г. были включены две статьи. Одна – ст. 24 об обязанности государств издавать правила для предупреждения загрязнения моря нефтью с судов, из трубопроводов или происходящего в результате разработки и разведки поверхности морского дна или его недр. Другая – ст. 25 об обязанности государств принимать меры для предупреждения загрязнения моря от захоронения радиоактивных отходов. Временем наибольшей интенсивности в создании новых и пересмотре действующих норм международного права в области защиты морской среды стали именно 1960-80-е гг.

В этот период были достигнуты следующие международные договоренности: Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (1969 г.); Протокол о вмешательстве в открытом море в случаях загрязнения веществами, иными чем нефть (1973 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (1973 г.) и Протокол к ней (1978 г.); Конвенция ООН по морскому праву (1982 г.).

Здесь же следует отметить и некоторые региональные соглашения, заключенные в данной области в тот же период: Конвенция по защите морской среды Балтийского моря (1974 г.), пересмотренная в 1992 г.; Конвенция по защите Средиземного моря от загрязнения (1976 г.); Кувейтская региональная конвенция о сотрудничестве в защите морской среды от загрязнения (1978 г.).

Актуальность мер защиты морской среды особо подчеркнута в Стокгольмской Декларации по окружающей человека среде 1972 г. В ней, в частности, закреплён принцип, согласно которому государства обязаны обеспечить безопасность морской среды при эксплуатации ресурсов континентального шельфа. «В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции» (Принцип 21). Следующий принцип этой Декларации – № 22 – касается вопросов ответственности за загрязнение морской среды: «Государства сотрудничают в целях дальнейшего развития международного права, касающегося ответственности и компенсации жертвам за загрязнение и за другие виды ущерба, причиненные в результате деятельности в пределах их юрисдикции, или контроля за окружающей средой в районах, находящихся за пределами действия их юрисдикции».

Для защиты морской среды огромное значение имеет Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Она не только закрепила существующие нормы международного права в этой области и развила их, но и включает новые. Этот документ установил основополагающие принципы защиты и сохранения морской среды. Согласно ст. 192 Конвенции, государства обязаны защищать и сохранять морскую среду. В соответствии со своими возможностями, индивидуально или в зависимости от обстоятельств, государства

совместно должны принимать все совместимые с Конвенцией меры, которые необходимы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника (находящегося на суше; вызываемое деятельностью на шельфе и/или деятельностью в Районе морского дна; захоронением; загрязнением с судов; загрязнением из атмосферы или через нее). Меры, которые должны приниматься государствами, должны быть направлены, в частности, на уменьшение в максимально возможной степени загрязнения с судов (по предотвращению аварий и оперативной ликвидации чрезвычайных ситуаций), загрязнения от установок и устройств, используемых при разведке и разработке природных ресурсов морского дна, загрязнения от других установок и устройств, эксплуатирующихся в морской среде. Государства должны сотрудничать и на всемирной основе и на региональной, непосредственно или через компетентные международные организации, при формировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемых практик, соответствующих процедур для защиты и сохранения морской среды (ст. 197). Кроме того, государства непосредственно или через компетентные международные организации должны оказывать научную и техническую помощь развивающимся странам в области науки, образования, техники, а также в целях защиты и сохранения морской среды и предотвращения, сокращения и контроля загрязнения морской среды.

Важное значение для защиты морской среды имеет Конференция ООН по проблемам окружающей среды и развитию 1992 г. и принятые в ее рамках документы – Декларация по окружающей среде и развитию, а также «Повестка дня-XXI». Данные документы посвящены широкому кругу вопросов защиты окружающей среды. Однако особо следует выделить главу 17 «Повестки дня-XXI» – «Защита океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полузамкнутые моря, и прибрежных районов и охрана, рациональное использование и освоение их живых ресурсов». Особо следует отметить положения программной области «В» главы 17 – «Охрана морской среды». Общий подход к решению данной проблемы определен в следующем положении: «Для предотвращения деградации морской среды необходим скорее профилактический и упреждающий подход, нежели подход, основанный на принципе реагирования» (п.21. гл.17). Именно в таких целях необходимо принимать профилактические меры, проводить оценки воздействия на окружающую среду, использовать «чистые» методы производства, рециркуляции, контроля и сведения к минимуму отходов, строить и совершенствовать водоочистные сооружения, разрабатывать критерии качественного удаления с целью надлежащего

обращения с опасными веществами, а также применения комплексного подхода к оценке вредного воздействия с воздуха, суши и воды. Согласно п.22 гл.17, в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., касающимися защиты и сохранения морской среды, государства обязуются в соответствии со своими приоритетами политики и ресурсами предотвращать и уменьшать деградацию морской среды с тем, чтобы сохранять и повышать ее потенциал поддержания жизни и продуктивные возможности. С этой целью предусмотрены:

применение превентивного, профилактического и упреждающего подходов в целях избежания деградации морской среды, а также уменьшения опасности, которую могут представлять для нее долгосрочные или необратимые негативные последствия;

обеспечение проведения предварительной экологической экспертизы мероприятий, которые могут иметь значительные негативные последствия для морской среды;

учет вопросов охраны морской среды при разработке соответствующей общей экологической, социальной и экономической политики в области развития;

разработка по мере необходимости экономических стимулов применения «чистых» технологий и других средств, связанных с обеспечением учета экологических издержек, таких, как принцип «платит загрязнитель», с целью избежать деградации морской среды;

повышение уровня жизни населения прибрежных районов, особенно в развивающихся странах, с тем, чтобы содействовать уменьшению деградации прибрежной и морской среды.

Комплекс международно-правовых норм по защите морской среды является, как отмечалось, межотраслевым институтом международного морского права. Данный межотраслевой институт включает систему международно-правовых норм, направленных на урегулирование международно-правовых отношений, связанных с защитой и сохранением морской среды. Здесь важно разграничить два комплекса норм по Конвенции по морскому праву 1982 г. – о защите морской среды (часть XII Конвенции – «Защита и сохранение морской среды») и о правовом режиме морских природных ресурсов (части V, VI, VII, XI Конвенции). Несмотря на то, что два этих комплекса норм, регламентирующих морскую деятельность, взаимосвязаны и даже взаимозависимы, представляется важным разграничить предмет их действия в соответствии с Конвенцией. Правовой режим защиты морской среды и правовой режим морских пространств и природных ресурсов – не одно и

то же, что видно из сопоставления современных международных договоров о защите морской среды и договоров об управлении морскими природными ресурсами²³¹.

Рассматриваемый межотраслевой институт международно-правовой защиты морской среды включает в себя восемь принципов:

1) обязательность консультаций по защите морской среды. Он предполагает существование обязанности государств осуществлять консультации с другими государствами и соответствующими международными организациями в тех случаях, когда морской среде открытого или территориального моря, либо внутренних вод, включая побережье, грозит опасность загрязнения²³²;

2) недопустимость нанесения трансграничного ущерба. Он предполагает запрещение государствами в пределах своей юрисдикции и контроля таких действий, которые наносили бы вред морской среде других государств, а также районам общего пользования (это правовое начало впервые сформулировано в Декларации ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г.);

3) недопустимость загрязнения вод открытого моря, в результате любого вида деятельности;

4) предосторожность (или «предосторожный подход»)²³³. Он предполагает ответственные решения при неполном знании: чтобы избежать серьезного экологического ущерба, необходимо предпринять определенные решения и действия, даже если окажется, что научных знаний по этому вопросу недостаточно. Принцип предосторожности и режим ответственности ведут к обязательствам по страхованию от экологических рисков. Бесспорно, что механизм немедленного подсчета стоимости рисков обеспечит экономические стимулы для предотвращения экологического ущерба;

5) недопустимость радиационного загрязнения окружающей среды охватывает и мирное и военное использование ядерной энергетики;

6) запрет военного и любого иного использования средств враждебного воздействия на природную среду предполагает обязанность государств принимать все необходимые меры по недопущению использования средств и методов, которые могут

²³¹ Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. // ТПМД. Вып. 10. – М.: СОПС, 2006. – С. 97.

²³² Сперанская Л.В. Международно-правовая охрана морской среды. – М., 1978. – С. 164-165.

²³³ Trade, Environment, and the Millennium. Ed. by G. P. Sampson and W. Bradnee Chambers. – Tokyo, New York, Paris: UN University Press, 2002. – P. 287; Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы // Под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: МГИМО Университет, 2008. – С. 168.

иметь широкие, долгосрочные последствия для окружающей среды. При рассмотрении данного принципа ключевое значение имеют такие международные документы, как Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. и Дополнительный протокол I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. Данный принцип закреплен и во Всемирной хартии природы 1982 г;

7) контроль за соблюдением международных договоров по защите морской среды предполагает создание разветвленной системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды. Контроль и мониторинг должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно-признанных критериев и параметров;

8) следование принципу: «кто загрязняет, тот и платит» или «загрязнитель (загрязняющий) платит». Причиняющий ущерб морской среде должен платить за ее восстановление. Данный принцип становится особенно востребованным в условиях, при которых нарушители и жертвы находятся далеко друг от друга, а причины и следствия все больше разделены во времени и пространстве.

Кроме того, на современном этапе, когда в международных документах речь идет о сотрудничестве в принятии, прежде всего, следующих мер в области защиты окружающей среды, предусматривается: своевременное предоставление государствами друг другу необходимой информации о потенциальных и реальных экологических угрозах; проведение взаимных консультаций; взаимопомощь в ликвидации последствий экологических угроз на территории друг друга. Эти меры, понятно, имеют отношение к вопросам ответственности по международному праву. Предмет ответственности в данной области вполне конкретен и связан с ответственностью государств за конкретные действия как своих государственных органов, так и организаций различной организационно-правовой формы, юридических и физических лиц. Главное состоит в том, что государства обеспечивают выполнение принятых ими международных обязательств по защите морской среды и недопущению трансграничного загрязнения всеми своими органами, структурами и лицами, организуя в этих целях наиболее эффективные меры.

4.2.3. Политика Европейского Союза по защите морской среды

Экологическое право Европейского Союза (или европейское экологическое право) представляет собой в настоящее время наиболее «продвинутой» сегмент международного экологического права и оказывает существенное влияние на развитие

последнего в том, что касается морской деятельности в прибрежной зоне.

Европейское экологическое право зиждется на нескольких базовых принципах. Первый из них – это принцип предосторожности. Становление этого принципа связано с осознанием той опасности для природы и, в конечном счете, человека, которую таит ограниченность научных данных о последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду. Прогнозирование последствий воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, предотвращение или минимизация экологического ущерба от такой деятельности – основные задачи этого подхода. Его правовое содержание формируется на основе международного права и с учетом национального законодательства. Хотя используемые в международно-правовых актах формулировки различны, однако суть одна и та же: она выражена в ст. 15 Декларации Рио-де-Жанейро, в соответствии с которой в целях «защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход. В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды». Подобное положение можно найти в Конвенции о биологическом разнообразии, где само понятие «принцип предосторожности» (или «принцип осторожного подхода») не использовано, однако выражена его суть: в тех случаях, когда существует угроза значительного сокращения или утраты биологического разнообразия, отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы.

Важнейшим договорным источником, подробно раскрывающим содержание принципа предосторожности применительно к конкретной сфере регулирования, является Соглашение 1995 г. об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В этом Соглашении содержится обязательство государств-участников применять осторожный подход. В тексте Соглашения содержится специальная статья «Применение осторожного подхода», в которой сформулированы сферы и цель его применения - сохранение морских живых ресурсов, управление ими и их использование с тем, чтобы защитить морские живые ресурсы и сохранить морскую среду. Суть этого принципа заключается в том, что, если информация носит неопределенный, ненадежный или недостаточный характер, государства действуют с большей осторожностью. Принцип предосторожности содержится также в ст. 130 R (2) Маастрихтского договора. Подробно

его содержание раскрывается в документе Европейской Комиссии от 2 февраля 2000 г., специально посвященном указанному принципу - Communication on the Precautionary Principle. Он применяется, когда научные данные недостаточны, неокончательны и неопределенны; предварительная научная оценка свидетельствует о том, что исходя из соображений разумности можно предвидеть потенциальную опасность для окружающей среды и здоровья человека.

В документе этой Комиссии также изложены правила применения принципа предосторожности. Они предусматривают: составление независимой организацией полной оценки с тем, чтобы установить степень научной неопределенности; составление оценки потенциальных рисков и последствий отказа от принятия мер для минимизации ущерба здоровью человека и окружающей среде; участие, при условии максимальной прозрачности, всех заинтересованных сторон при изучении и разработке возможных мер для минимизации ущерба здоровью человека и окружающей среде.

Второй принцип – «загрязнитель платит» – впервые был сформулирован в экологической программе Европейского Сообщества в 1973 г. Затем он получил юридическое оформление в Едином Европейском Акте и Маастрихтском договоре. На практике различается два вида реализации указанного принципа. В первом варианте, имеющем сегодня широкое применение, принцип «загрязнитель платит» реализуется путем установления определенного вида налогов и использования части аккумулированных, таким образом, средств в природоохранных целях. Во втором варианте, получившем развитие недавно, устанавливается ответственность за ущерб окружающей среде, при этом риск возлагается на ту сторону, чья деятельность приводит к такому ущербу. В частности, речь идет об опасных видах деятельности, которые допускаются, поскольку приносят определенные блага обществу (например, атомные электростанции). Возлагаемая в таких случаях ответственность не зависит от вины.

Третий принцип, который играет ведущую роль в ряду современных правовых механизмов регулирования природопользования и сохранения природы, – это процедура оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Она была впервые введена в США на основе известного закона о национальной политике в области окружающей среды 1969 г., который был принят с целью создания правовых механизмов гармонизации экономических, экологических и социальных интересов, моделирования среды обитания при планировании и принятии решений. В соответствии с американской моделью процедуры оценки, инициатор хозяйственной деятельности прежде, чем будет

принято решение об осуществлении проекта, должен подготовить специальный документ (доклад) о потенциальном воздействии на окружающую среду. Это должен быть документ именно обоснованного прогнозного характера, элемент проработки решения, а не оправдание уже принятого решения. Наряду с обоснованием необходимости осуществления проекта, оценка охватывает и альтернативы, включая возможность отказа от этой деятельности в данном районе. Законодательный и практический опыт США в проведении предварительной оценки экологических последствий был воспринят и в странах Западной Европы. Соответствующие законодательные и иные правовые акты были приняты в ФРГ (1990г.), Греции (1986 г.), Ирландии (1989 г.), Дании (1989 г.), Италии (1988 г.), Нидерландах (1987 г.), Испании (1987 г.), Португалии (1990 г.) и др. Каждая национальная система оценки, разумеется, обладает своими особенностями, однако по основным параметрам эти системы имеют много общего.

Директива Европейского Экономического Сообщества 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 г. (с поправками - Директива 97/11/ЕС), составила правовую основу развития национальных систем оценки воздействия в европейских рамках, а также стала первым шагом на пути гармонизации ключевых положений этой процедуры на международном уровне. Полное название этого документа – «Об оценке воздействия на окружающую среду определенных государственных и частных проектов».

Виды деятельности, на которые распространяется Директива, делятся на две категории. Первую составляют те виды, которые безусловно должны быть объектом процедуры оценки; вторую - те, в отношении которых проведение процедуры оценки остается на усмотрение государств-членов. К первой категории относится, в частности, нефте- и газоперерабатывающие предприятия, порты на внутренних водных путях, предприятия по уничтожению отходов, хранилища токсичных и опасных отходов. Ко второй категории отнесены, среди прочего, виды деятельности, направленные на обеспечение инфраструктуры: сооружение дамб, транспортных линий, трубопроводы. Оценка должна характеризовать как прямое, так и косвенное воздействие проекта на человека, фауну и флору; почву, воду, воздух, климат и ландшафт; их взаимодействие; материальные объекты и культурное достояние.

В 1991 г. была принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Под «воздействием» понимаются любые последствия планируемой деятельности для среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие

материальные объекты. А под «трансграничным воздействием» понимаются последствия, ощутимые на территории другого государства или пространства под его юрисдикцией, а также воздействие глобального характера.

Новым этапом в международно-правовом развитии процедуры оценки стала Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Основная цель Конвенции - способствовать защите права каждого человека настоящего и будущих поколений жить в окружающей среде, адекватной для поддержания здоровья и благосостояния. Стороны Конвенции обязались принять необходимые законодательные и другие правовые акты с тем, чтобы обеспечить доступ к информации; расширять экологическое образование и способствовать росту экологического сознания; признавать и поддерживать ассоциации, организации и группы, занимающиеся защитой природы. Согласно ст. 4 этой Конвенции, органы государственной власти должны по запросу предоставлять экологическую информацию, включая копии соответствующих документов. Такая информация должна предоставляться незамедлительно и в любом случае в течение месяца. Не требуется, чтобы в запросе содержалось его обоснование.

В 2001 г. в рамках Европейского Союза был сделан еще один шаг в развитии процедуры оценки воздействия – Европарламентом и Советом принята Директива 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. В ней содержатся ссылки на Конвенцию о биологическом разнообразии, в соответствии с которой государства-участники должны в приемлемых случаях интегрировать интересы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия в планы и программы. Содержатся также ссылки на Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и подчеркивается значение «адекватных трансграничных консультаций» в случаях, когда осуществление планов и программ в одном государстве может иметь трансграничное воздействие.

В 2003 г. основная директива, регулирующая оценку воздействия – Директива 85/337/ЕЕС – была дополнена Директивой Европарламента и Европейского Совета 2003/35/ЕС, в которой подчеркивается, что право Сообщества должно быть приведено в соответствие с Орхусской Конвенцией. В преамбуле Директивы подчеркивается, что законодательство Сообщества, касающееся окружающей среды, направлено на сохранение, защиту и улучшение качества окружающей среды и охрану здоровья

человека. Эффективное участие общественности в принятии решений позволяет населению выражать свое мнение и озабоченности, которые могут быть полезны для решения, а властям – учитывать их при принятии решений и, таким образом, повышать ответственность и прозрачность процесса принятия решений, а также способствовать росту осознания обществом важности экологических вопросов и поддержке принятых решений. Участие, в том числе ассоциаций, организаций и групп природоохранной направленности, должно поощряться, в том числе и путем развития экологического воспитания населения.

Процедура оценки воздействия является сейчас одним из наиболее быстро развивающихся направлений экологического права. Особое внимание этой процедуре уделяется при разработке правовых рамок деятельности в районах, где сохранение экосистем имеет решающее значение для экономической и социальной ситуации, таких, например, как прибрежные районы. В разработанном с участием Европейского Союза и принятом 19 апреля 1999 г. в Женеве Европейском кодексе поведения для прибрежных зон²³⁴ роль процедуры оценки воздействия выделена особо. Она рассматривается как механизм оценки кумулятивного эффекта антропогенного воздействия в прибрежных районах.

Еще одно направление природоресурсной политики ЕС – это развитие так называемого экологического менеджмента, включающего в себя организационную структуру, планирование, распределение ответственности, практические методы, процедуры, процессы и ресурсы, необходимые для разработки, внедрения, реализации, анализа и развития экологической политики. Существенный вклад в реализацию решений, касающихся сферы бизнеса внесла Международная промышленная палата (ИСС). Именно Международная промышленная палата сыграла ключевую роль в создании Хартии бизнеса во имя устойчивого развития, идея которой официально была предложена в апреле 1991 г. на Второй промышленной конференции по экологическому менеджменту. Хартия является одним из семи проектов, инициаторами которых выступили европейские и американские деловые круги на Конференции «Действия ради нашего общего будущего», проходившей в Бергене в мае 1990 г. Основной целью Хартии было и остается поощрение участия деловых кругов в мерах, направленных на реализацию концепции устойчивого развития через экологический менеджмент. Анализируя принципы Хартии

²³⁴ Stephen Tromans, Karl Fuller. Environmental Impact Assessment - Law and Practice. – London, 2003. – P. 1.

можно выделить основные составляющие экологического менеджмента, к которым можно отнести: учет природного фактора при принятии хозяйственных решений; осуществление такого учета постоянно и соответствующая корректировка технологических процессов; открытый характер информации, касающейся принимаемых хозяйственных решений; принятие решений, обеспеченных согласием затрагиваемых сторон, включая население; обеспечение «экологической чистоты» конечной продукции и экологически безопасной переработки или удаления отходов; развитие сотрудничества с партнерами, разделяющими принципы экологического менеджмента.

Разумеется, деловые круги вряд ли стали бы добровольно вырабатывать, внедрять в практику и, тем более, способствовать более широкому признанию принципов экологически обеспеченного бизнеса, если бы это не приносило коммерческую выгоду. Значение же этой выгоды в настоящее время возрастает, что ведет, в свою очередь, к значительным изменениям в культуре бизнеса. Концепция экологического менеджмента находит поддержку среди предпринимателей в силу ряда факторов. Основными из них являются следующие:

эффективность – учет экологического фактора нередко приносит ощутимую финансовую выгоду при относительно незначительных затратах. Современная деловая этика исходит из того, что «отходы - это потерянные деньги»;

конкурентоспособность – «экологизация» бизнеса обеспечивает превосходство в конкуренции. Создание «экологичного» имиджа создает преимущества на рынке. Вместе с тем, его поддержание требует соответствующих действий, результаты которых очевидны, их можно продемонстрировать и в то же время они проверяемы. «Экологичный» имидж способствует привлечению опытных кадров, а также инвестиций;

расширение рынка – сохранение окружающей среды способно само создавать рынок. Затраты на природоохранные меры формируют рынок для оборудования, снижающего загрязнение, более чистых технологий, систем переработки отходов и т.д., а также возможность развития консультационных услуг. Ежегодный оборот на европейском рынке в области сохранения окружающей среды оценивается более, чем в \$ 85 млн., а на американском - более \$ 100 млн.

Одной из форм сотрудничества с предпринимательскими кругами в целях осуществления экологической политики и законодательства в рамках Европейского

Союза, стали экологические соглашения²³⁵. Сегодня под экологическими соглашениями понимаются договоренности между органами власти и промышленными компаниями с целью способствования, при условии эффективного использования финансовых ресурсов (cost-effectively), достижению экологических целей, поддерживая и поощряя развитие соответствующей деятельности компаний.

Все названные подходы, принципы и правовые механизмы нашли свое воплощение в таком направлении природоресурсной деятельности ЕС, как комплексное управление прибрежной зоной. При разработке общей правовой позиции ЕС по КУПЗ в большой мере был использован имеющийся правовой опыт, в частности, правовой опыт США (Закон об управлении прибрежной зоной 1972 г. и др.). Вместе с тем, европейское правовое регулирование в указанной сфере учитывает новые правовые концепции, такие, как экосистемный подход, концепцию риска, механизм стратегической экологической оценки и др., получившие развитие в последние годы в сфере природопользования и применяемые в международном праве и национальных правовых системах государств-членов ЕС. Разработка на национальном уровне и уровне ЕС правовых основ управления прибрежными зонами дало импульс и новым направлениям имплементации существующих международных конвенций, в том числе региональных, затрагивающих приморские районы.

Кроме того, Комитетом министров Совета Европы в рамках реализации Общеввропейской стратегии биоразнообразия и ландшафтов «Прибрежные и морские экосистемы» в 1995 г. была сформирована группа специалистов по защите прибрежных районов. Эта группа выступила с инициативой в Совете Европы по разработке проекта Модельного (типового) закона об устойчивом управлении прибрежными зонами, который вместе с Общеввропейским кодексом поведения в прибрежных зонах был разработан в 1998 г.

Проект Модельного закона об устойчивом управлении прибрежными зонами основывается на таких международно-правовых документах, как Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях 1971 г., Конвенция МАРПОЛ 73/78, «Повестка дня-XXI» (в частности, ее раздел 17.11

²³⁵ Как пишет профессор П. Гилхус, правительство усердно пытается найти решение сложных экологических проблем, зачастую посредством консультаций. Хорошим примером являются экологические соглашения, которые принимаются в различных странах. См: раздел «Экоменеджмент и экоаудит: новая перспектива для совместного регулирования и правоприменения» в кн.: Современное экологическое право в России и за рубежом. – Дубовик О.Л. (отв. ред.) и др. – М., 2001. – С. 184.

относительно сотрудничества государств в деле подготовки национальных руководящих принципов комплексного прибрежного управления)²³⁶.

В основу Модельного закона об устойчивом развитии прибрежной зоны были положены следующие основные постулаты:

естественное побережье является «невозобновимым природным ресурсом»;

сохранение этого ресурса возможно при реализации «принципа устойчивого использования»;

разнообразие интересов пользователей природных ресурсов и властей разных уровней в прибрежных районах не является главной причиной разрушения природы в этих районах. Прибрежная зона, являясь средоточием масштабных экономических, рекреационных, оборонных и иных интересов прибрежных государств, может устойчиво существовать в этом качестве в случае гармонизированного управления ею;

для целей такого управления необходимы «четкие и легко применимые правовые правила», устанавливающие, в частности, ряд ограничений в использовании морского побережья.

Цель Модельного закона – на межгосударственном общеевропейском уровне разработать и реализовать политику комплексного управления прибрежной зоной. Политика такого управления строится на следующих началах: устойчивое развитие; предотвращение причинения вреда природной среде; осторожный подход; восстановление разрушенной природной среды; принцип «загрязняющий платит» и «пользователь платит»; использование наилучших технологий и методов, направленных на сохранение окружающей природной среды; информирование населения и его участие в принятии решений; международное сотрудничество.

В целом комплексное прибрежное управление определено в Модельном законе как «устойчивое развитие и использование прибрежных зон, учитывающее экономическое и социальное развитие, связанное с наличием моря и в то же время защищающее ландшафты, хрупкий экологический и биологический баланс во имя настоящего и будущих поколений»²³⁷.

²³⁶ Council of Europe. Model -Law on Sustainable Management of Coastal Zones. – P. 5-7.

²³⁷ «Sustainable development and use of coastal zones which takes into consideration economic and social development linked to the presence of the sea while protecting landscapes and the coastal zone's fragile biological and ecological balances for present and future generations». - Council of Europe. Model - Law Sustainable Management of Coastal Zones, – P. 10.

В Модельном законе прописаны цели прибрежного управления, но не функции государства, не применяемые им правовые механизмы для достижения этих целей. Такие функции прибрежного государства, если не толковать расширительно положения Модельного закона, сводятся, в основном, к защите морской среды, мерам целостного регулирования сохранения пространств и природных ресурсов в прибрежной зоне, включая механизмы согласования интересов различных пользователей, и могут отличаться у разных прибрежных государств.

В документах Европейского Союза²³⁸ обозначен реестр наиболее проблемных, конфликтных видов деятельности в прибрежных районах: разработка минеральных ресурсов континентального шельфа, развитие энергетической отрасли в прибрежной зоне; промысел живых морских ресурсов; развитие промышленности, значительно усиливающей нагрузку на окружающую среду; лесоразработки на побережье; рекреационный бизнес, в т.ч. туристический; развитие сельского хозяйства на побережье; осуществление *оборонных* функций в прибрежных районах.

4.2.4. Экологизация ВТО

Инициаторами развития экологизации ВТО являются США, которые подключили к этому процессу мощь административного аппарата, бизнеса и неправительственных организаций. Кроме того, в США в экологизацию национальной и международной торговой политики активно вовлечены природозащитные организации, которые требуют, чтобы ключевые природоохранные ведомства – Агентство по охране природы и Совет по качеству окружающей среды – заняли ведущие позиции в выработке экологических направлений торговой политики США. В результате длительных переговоров с международными НПО, включая Фонд дикой природы, в США был издан президентский указ, требующий проведения обзора экологического воздействия каждого нового соглашения о международной торговле.

В американских усилиях по формированию переговорного процесса, касающегося интеграции торговых и экологических проблем ВТО, важная роль отводится использованию методов экономического давления на оппонентов. Первый конфликт с ВТО относится к 1991 г., когда американское правительство наложило эмбарго на импорт мексиканского тунца²³⁹. Поскольку промысел осуществлялся Мексикой за пределами американской исключительной зоны, ВТО сочла эмбарго равносильным навязыванию

²³⁸ European Coastal Charter; the Habitats Directive 92/43.

²³⁹ Причина конфликта – использование рыбаками Мексики промысловых средств, не обеспечивающих предотвращения попадания в сети дельфинов.

Соединенными Штатами своих законов и ценностей остальному миру. Позиция ГАТТ также поддержала мексиканскую сторону²⁴⁰. В 1998 г. конфликт США и ВТО возник в связи с американскими мерами по защите морских черепах, являющихся побочным объектом промысла креветок. Закрытие Соединенными Штатами своего рынка креветок, выгодного для стран, ведущих такой лов, привело к тому, что рыбаки 16-ти государств оборудовали свои суда необходимыми блокирующими устройствами. ВТО заявила, что считает способ, использованный США, дискриминационным и что международные стандарты предпочтительнее устанавливать на многосторонней основе. Вместе с тем, ВТО признала право стран в определенных обстоятельствах использовать торговые меры для защиты глобальных ресурсов.

В этих условиях американский Президент заявил о праве своей страны устанавливать научно обоснованные экологические стандарты, причем на тех уровнях, которые США считают необходимыми, даже когда они превышают международные стандарты. В этом вопросе с Президентом полностью солидаризированы американские экологи. НПО «Друзья Земли» заявила о необходимости такого применения правил ВТО, при котором будет защищено право устанавливать в условиях научной неопределенности ужесточенные экологические стандарты, разработанные с учетом принципа предосторожности. В этом же контексте следует оценивать и предложения американских специалистов инкорпорировать принцип предосторожности в систему норм ВТО, что послужит защите прав потребителя знать о влиянии покупаемого им продукта на здоровье и окружающую среду, а также иметь возможность контролировать программу выработки ярлыков экологичности.

Таким образом, принципиально важным аспектом американского подхода к укреплению экологических барьеров в рамках ВТО является курс на учет не только экологического качества экспортируемого товара, но и его экологического воздействия на окружающую среду, природные ресурсы и здоровье человека на протяжении всего цикла получения или производства, использования и утилизации продукта. Отмечая, что экономика прошедшего столетия подвела Планету к ее экологическим пределам, американские ученые подчеркивают необходимость создания новых структур управления, способных обеспечить такое функционирование экономики в XXI веке, которое не будет разрушать природную среду. Экологизация трактуется ими как новый подход к

²⁴⁰ Исходя из того, что торговые режимы не позволяют делать различия между одинаковыми продуктами на основе того, как и где они произведены.

управлению международным товарооборотом, который в отличие от свободной торговли, должен в условиях растущей экономической и экологической взаимозависимости быть обусловлен социальными целями, в первую очередь, обеспечения устойчивости природной системы жизнеподдержания.

Сложность решения этой проблемы усугубляется тем, что сторонники либерализации торговли, признавая необходимость экологизации регламентационных мер, требуют, чтобы экологические правила были безупречны с точки зрения международного торгового законодательства. В свою очередь экологи утверждают, что решения ВТО не соответствуют положениям международного права и должны быть совершенны с экологической точки зрения. По сути, речь идет о конфликте двух сфер международного права и необходимости такого согласования принципов и правил обоих направлений, при котором обе системы регламентации были бы взаимно поддерживающими. Однако созданный с этой целью в ВТО Комитет по торговле и окружающей среде, призванный разрабатывать рекомендации необходимых изменений в уставе этой организации, пока реальных результатов в этом направлении не достиг.

Тенденция к экологизации ВТО в сочетании с ее «силовым» потенциалом рассматривается как шаг в направлении структуризации системы глобальной взаимозависимости, в рамках которой США рассчитывают удержать свое лидерство. Существует ряд доводов, используемых для обоснования необходимости глобального управления комплексом торгово-экологических отношений государств: во-первых, проницаемость национальных границ как один из факторов, усугубляющих глобальные проблемы торговли и охраны окружающей среды; во-вторых, возросшие масштабы межгосударственных споров по проблемам экологии, предметной основой которых является международная торговля ограниченными, уязвимыми и жизненно важными природными ресурсами (продукция лесных разработок, рыбного промысла, исчезающие виды флоры и фауны), опасными отходами промышленной деятельности человека (ядерные и химические отходы), генетически измененной продукцией; в-третьих, трансграничные последствия опасных торговых операций ограниченного числа партнеров, с одной стороны, и кумулятивный экологический эффект таких операций во всемирном масштабе – с другой.

Поскольку указанные взаимосвязанные проблемы не могут быть урегулированы в международном порядке, государства вынуждены делегировать полномочия по их решению соответствующим и достаточно эффективным международным организациям

(ВТО, МВФ), которые за счет расширения своих традиционных функций наделяются полномочиями управления указанными трансграничными, трансгосударственными и многоаспектными проблемами.

Международная торговля в рамках ВТО основана на детальном своде правил, норм и соглашений, регламентирующих поведение сторон. И хотя ВТО достигла успеха в освобождении торговли от многих тарифов, которые мешали ей прежде, торговля по-прежнему ни в коей мере не свободна. Фактически, ВТО управляет не только поведением участников международной торговли, но и определяет права своих членов, например, права ТНК в их отношениях с государствами. Вырабатывая свои правила, увеличивая членство, расширяя охватываемую сферу регламентации (например, введение правил торговли услугами, сельскохозяйственной продукцией, включая генетически измененную продукцию, правами интеллектуальной собственности, а также регулирование зарубежных инвестиций в торговлю) ВТО фактически осуществляет законодательную функцию. Разработанные ею правила должны быть инкорпорированы в национальные своды законов, что зачастую требует радикальных изменений в законодательстве государств-членов. ВТО через свой Отдел обзора политики осуществляет, фактически, административную функцию, наблюдая за соблюдением государствами ее правил торговли и предписывая необходимые изменения. ВТО также обладает юридическим механизмом обеспечения исполнения своих решений и поддерживает дисциплину среди членов. Коммерческие конфликты подлежат согласованию независимым отделом урегулирования споров, причем его решения обязательны, а их неисполнение чревато репрессиями со стороны ВТО. Эта, фактически, судебная инстанция исходит из того, что ее решения имеют приоритет по отношению к законодательству государств-членов.

Ретроспективный обзор процесса экологизации международной торговли позволяет выделить ряд важных событий в его развитии с участием ВТО. Так, в 1994 г. в рамках ВТО был создан Комитет по торговле и окружающей среде, ответственный, в частности, за согласование вопросов многосторонней торговли и торговых ограничений в целях охраны окружающей среды; за регламентацию природоохранных мер в контексте обеспечения доступа к мировым рынкам; за обеспечение положительного экологического воздействия в результате отмены торговых ограничений. В 1999 г. Р. Руджеро, генеральный директор ВТО, выступая на международном симпозиуме по вопросам торговли и окружающей среды, предложил создать Всемирную экологическую организацию. Специалисты соотнесли это заявление с тем, что в век глобализации

существует острая необходимость увязать движение по пути развития мировой экономики с разработкой определенных экологических правил такого движения, и именно экологические институты, скорее чем экономические, наилучшим способом подходят для решения этой задачи. В августе 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию в числе приоритетных тем, касающихся развития глобального управления, обсуждался вопрос о сотрудничестве организаций системы ООН и ВТО.

Цели США в ВТО могут быть подразделены на две группы. Первая соотносится с американским стремлением контролировать процесс глобализации международных отношений. Вторая группа охватывает конкретные проблемы регламентации международной торговли и внедрения в нее экологических критериев. В рамках первой группы основополагающей целью является использование рыночных механизмов для сопряжения мощи индустриализма с защитой здоровья человека и охраной окружающей среды. При этом речь идет о таком использовании, которое не потребует от США «поступаться принципами» постоянного экономического роста и улучшения качества жизни в категориях повышения потребления. Второй, аналогичной по масштабам, целью является использование глобализации международной торговли и инкорпорации в нее экологического критерия для вовлечения мирового сообщества в экологизацию международных отношений, в рамках которых США рассчитывают сохранить свою лидирующую роль в контроле мирового рынка и принятии международных решений, связанных с использованием экологического потенциала Земли. Во второй группе целей важнейшими являются противодействие любым мерам, направленным на снижение международных барьеров, чреватое негативными экологическими последствиями, и ужесточение международных экологических стандартов по защите «глобальных общностей». Одновременно, США настаивают на понижении тарифов на экологически чистую продукцию с целью повышения на нее спроса на мировом рынке.

Спектр методов используемых для достижения американских целей в ВТО достаточно широк. Прежде всего – это давление на оппонентов в рамках создаваемых США конфликтных ситуаций вокруг односторонне вводимых экологических стандартов. В этой же категории используемых инструментов – угрозы бойкота заседания ВТО. Важным инструментом американского противодействия оппонентам является действующая в ВТО система принятия решений на основе консенсуса, что позволяет развитым государствам (которые находятся в меньшинстве) эффективно отстаивать свои интересы в отношениях с развивающимися странами, обладающими в организации

абсолютным большинством. Центральное место среди используемых США средств обеспечения своих интересов в ВТО занимает их сотрудничество с ТНК, которые играют важнейшую роль в принятии решений этой организацией. Изложенное дает американским оппонентам основание утверждать, что подобно тому как в прошлом США возглавляли ГАТТ, так и созданная в 1994 г. ВТО находится под контролем небольшого числа высокоразвитых государств во главе с этой ведущей экономической державой.

Соответственно, экологизация международных отношений, уже охватившая большую часть международных организаций, связанных с решением глобальных проблем, с середины 90-х гг. постепенно вовлекает в свою орбиту и ВТО. К настоящему времени этот процесс приобрел необратимый характер, обусловленный двумя обстоятельствами. Во-первых, обострением глобальной проблемы сохранения биосферы и поддержании жизни на Земле. Во-вторых, необходимостью упорядочения международной торговли продукцией, получение и использование которой оказывает негативное воздействие на биосферу. В применении к океанической деятельности экологизация ВТО означает предъявление нового спектра требований к партнерам по международной торговле, связанных с предотвращением деградации морской среды и мест обитания живых организмов, истощения биологических ресурсов и подрыва биоразнообразия.

Основным инструментом, регламентирующим торговлю товарами, получение и использование которых сопряжено с экологическим ущербом, стали международные экологические стандарты как самой продукции, так и средств и методов ее получения, разрабатываемые ВТО для обязательного применения государствами-членами. Особенности экологического контроля торговых операций со стороны ВТО являются, во-первых, требование соблюдения соответствующих стандартов на протяжении всего цикла существования продукта, предназначенного для международной торговли – от его получения (добычи), переработки и распределения до включения в торговую операцию, потребления и утилизации; во-вторых, курс на использование экосистемного подхода к разработке международных экологических стандартов и их применению в пространственном контексте в областях, которые определяются не политическими или административными границами, но и трансграничными взаимодействиями природных физических, химических и биологических процессов. Такой подход не исключает экологического контроля со стороны ВТО за средствами и методами добычи ресурсов (предназначенных для продажи), осуществляемого в сфере национальной юрисдикции. В этом случае несоответствие использованных прибрежным государством технических

средств получения морских ресурсов стандартам ВТО может стать барьером на пути вынесения соответствующего продукта на мировой рынок.

Таким образом, экологизированная ВТО становится все более активным субъектом международных отношений, решения которого наряду с институтами, созданными Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., международными соглашениями в рассматриваемой области, заключенными в рамках ЮНЕП, ИМО, ЮНКТАД, ФАО и др., а также положениями глобальной стратегии устойчивого развития, начинают играть все возрастающую роль в формирующейся глобальной системе океанического управления (ГСОУ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В XXI веке транснациональные условия перспектив развития морской деятельности формируются под влиянием сложного, внутренне весьма противоречивого комплекса факторов, включающего:

происходящую под влиянием как глобализации, так и реакции на нее со стороны самых различных сил современности, трансформацию с неопределенным пока исходом традиционной системы международных отношений, как прежде всего межгосударственных во все более многообразную систему транснациональных отношений, в которой связи и договоренности между государствами становятся лишь одним из компонентов этой системы, наряду с деятельностью растущего числа международных правительственных и неправительственных организаций;

нарастание объемов, диапазона и императивности всех видов регулирования транснациональной деятельности (включая морскую), осуществляемого во все более разнообразных формах: как международными организациями разных типов, так и на основе добровольного сотрудничества (консенсуса) государств, а также субъектов хозяйственной и иной деятельности в Мировом океане;

постепенно нарастающую институционализацию такого регулирования и, на ее основе, кристаллизацию начал глобального права, получающего все более выраженный приоритет над действующими постулатами современного международного права, и формирование основ легитимности под нормами, процедурами и институтами глобального управления.

Доминирующими тенденциями в области формирования транснациональных условий морской деятельности на протяжении последних 25-30 лет являются: активизация вовлечения пространств и ресурсов Мирового океана во все большее число направлений и видов хозяйственной и иной деятельности человека; рост объективной потребности и стремления регулировать использование Мирового океана и морскую деятельность по критериям как экологического, так и иного порядка; увеличение объема внешних ограничений, налагаемых на государство как суверенный (т.е. сдерживаемый только внутренними по отношению к нему факторами и побуждениями) социальный институт.

Фактором, обосновывающим систему глобального регулирования использования Мирового океана и морской деятельности, выступает экологический подход, который сообразно современным представлениям интегрирует геофизические (климат, сырьевые и энергоресурсы), геобиологические (экология) и географические (Мировой океан и его

отдельные специфические районы) явления и процессы в относительно целостную картину окружающей человека среды. Возникшая на базе этого подхода концепция устойчивого развития не имеет в настоящее время идеологических и политических альтернатив и, скорее всего, останется доминирующей в вопросах глобального управления (global governance) и глобального регулирования морской деятельности на обозримую перспективу. Следует особо подчеркнуть, что если в вопросах «сухопутной» жизни различные культуры и религии выработали множество политико-идеологических, нравственных и иных концепций и подходов, то в отношении морской деятельности подобные макросоциальные идеи начали формироваться лишь со второй половины XX века, что объясняет фактический монополизм здесь положений и влияния экологического подхода и концепции устойчивого развития.

Как показывает практика, макросоциальные явления и процессы развиваются как правило не поступательно, но в форме более или менее растянутых во времени циклов (циклических колебаний), когда периоды относительно быстрого продвижения вперед сменяются фазами внешнего замедления или отката такого движения, а по существу – институционального и социокультурного закрепления достигнутого продвижения. Нечто подобное правомерно ожидать и в сфере глобализации.

Глобальный финансово-экономический кризис конца 2000-х гг. высветил острую потребность как в развитии форм и направлений транснационального (международного и глобального) регулирования, так и политические и практические сложности его институционализации и функционирования. Основная политическая проблема установления такого регулирования (океанопользования, например) заключается в том, что оно должно уже в ближайшей перспективе начать эффективно действовать и в отношении государств – его инициаторов; в противном случае оно не будет действовать вообще и трансформируется лишь в еще одну разновидность имперской политики. Практическая сложность создания подобного регулирования, особенно в различных областях Мирового океана, определяется острым дефицитом необходимых здесь научных представлений и, как следствие, необходимостью целенаправленно двигаться методом проб и ошибок с соответствующими политическими издержками.

Изложенное позволяет предположить, что темпы международно-политической глобализации могут в ближайшие 10-25 лет оказаться существенно ниже темпов глобализации экономической с рубежа 1970-х гг. Однако такое замедление не обязательно должно означать механическое возвращение в «до-глобальную» систему международных

отношений с ее нормами и институтами, в том числе применительно к морской деятельности. Более вероятно, что оно повлечет перенесение центра тяжести усилий с выработки глобальных «правил игры» в Мировом океане на отладку и совершенствование практики их применения, а также на необходимые для этого создание признаваемых во всем мире соответствующих процедур и институтов, уменьшение числа существующих международных организаций и их встраивание в новые международные структуры, определяющее влияющее на регулирование морской деятельности в мире, при одновременном увеличении числа неправительственных организаций, занимающихся частными вопросами такой деятельности, а также транснациональными координацией и посредничеством.

Российская Федерация в силу сложившихся объективных экономических ограничений, а также масштабов и характера ее морской деятельности, пока не может и не должна стремиться влиять на все обсуждаемые в этом выпуске ТПМД факторы, определяющие транснациональные условия морской деятельности. В ближайшей перспективе наибольший экономический и политический эффект для нее смогут, по-видимому, дать усилия на двух стратегических направлениях: там, где непосредственно затрагиваются интересы, возможности и перспективы развития реальной морской деятельности России; и там, где сформированные на базе транснационального регулирования морской деятельности политико-правовые прецеденты могут иметь перспективы «выхода на сушу» и их распространения далеко за пределы собственно морской деятельности.

В последнем случае особого внимания заслуживает прецедентная связь морской деятельности и ее регулирования со многими сферами энергетики, транснациональных коммуникаций, освоения ближнего космоса и другими «усилиями» современности. Необходима быстрая и глубокая научно-теоретическая и политико-правовая проработка идеи «общего достояния человечества» и ее возможных практических преломлений.

Возможные конфликты в сфере морской деятельности будут иметь во многом прецедентно- и институто-образующее значение. Будучи готовой при необходимости силой защитить свои интересы и позиции в области морской деятельности, Россия в то же время выиграла бы от отношения к конфликтам как средству созидания и стабилизации таких транснациональных условий, процессов и институтов, которые наилучшим образом расширяли бы масштабы доступных нашей стране возможностей в развитии эксплуатации пространств и ресурсов Мирового океана.

ПРИЛОЖЕНИЕ. Практика прибрежного управления морепользованием в некоторых зарубежных странах

США. Соединенные Штаты обладают весьма протяженной береговой линией – 19800 километров. Вдоль побережья Атлантического и Тихого океанов, а также Великих озер расположено большинство крупнейших городов, в прибрежных регионах проживает около 60% населения. Треть из пятидесяти штатов являются приморскими, равно как и все зависимые от США территории. Поскольку исторически территория США была заморской колонией европейских держав, она всегда была тесно связана с морем, основные интересы США в океане плотно соприкасались с морской торговлей и морским транспортом, обороной и обеспечением продовольствием посредством активного морского рыболовства. В XX веке эти традиционные интересы дополнились новыми, связанными с превращением страны в морскую державу и с потребностью использования ресурсов прибрежных акваторий. Существенные запасы нефти и газа были обнаружены на континентальном шельфе у берегов штата Калифорния (в конце XIX века), Луизиана (в 1930-х гг.) и на Аляске (в 1960-х гг.). Страна обладает большими запасами рыбы, сосредоточенными в основном в Мексиканском заливе, а также в акваториях, расположенных у берегов Новой Англии, Северо-запада и Аляски. Учитывая давнее стремление этой страны к контролю над обширными прибрежными владениями, не вызывает удивления тот факт, что США были одной из стран-инициаторов распространения национальной юрисдикции на прибрежные воды и континентальный шельф. Вскоре после Второй мировой войны последовал период бурного развития, основным вектором которого было создание общества потребления как ответа на рост человеческих потребностей, в предшествующую эпоху сдерживавшийся войной. Одним из аспектов этого всплеска был строительный бум, включавший в себя в том числе строительство домов, санаториев, пансионатов, зон отдыха, отелей, мотелей на берегу, гаваней для прогулочных и экскурсионных судов и т. д. Таким образом, большие пространства прибрежий были принесены в жертву желанию людей жить и отдыхать поближе к воде. Однако к началу 1960-х гг. стало ясно, что необходимо принимать меры по сохранению приморских территорий. Дикая природа этих территорий была во многих местах уничтожена, а доступ к береговой линии перекрыт частными владениями. Даже модернизация и расширение портов наталкивались на препятствия из-за отсутствия достаточного свободного пространства в прибрежной полосе. Также трудно было найти подходящие участки побережья для строительства электростанций и прочей инфраструктуры энергетической отрасли. Соответственно некоторые прибрежные штаты, например, Калифорния, Делавэр, Мичиган и Вашингтон, начали издавать законодательство в области прибрежного управления, чтобы сохранять и развивать прибрежные территории. В 1970 г. Национальная ассоциация губернаторов учредила Организацию прибрежных штатов, через которую соответствующие штаты стали лоббировать свои интересы: они требовали, чтобы соответствующие инициативы в этой области были приняты на федеральном уровне.

К 1960-1970-м гг. возникали все новые и новые вызовы, связанные с прибрежными и морскими вопросами: всемирное сокращение популяций тунца и морских млекопитающих, особенно китов и дельфинов, побудило к мобилизации новых групп интересов, потребовавших введения национального законодательства в области защиты этих и некоторых других видов ВБР. Позиции США как крупнейшей рыбопромышленной державы особенно пошатнулись в 1960-х гг., когда в их прибрежных водах появились

иностранные рыбопромысловые суда, обладающие возможностями переработки рыбопродукции непосредственно на борту, что позволяло им добывать и тут же перерабатывать гораздо больший объем рыбы, чем прежде. Реакцией на это было требование соответствующих групп влияния быть тверже с иностранцами, что привело к фиксации в национальном законодательстве понятия 200-мильной рыболовной зоны.

Шельфовая нефтедобыча, активно развивавшаяся в 1950-1960-е гг. в соответствии с выдаваемыми федеральным правительством лицензиями, резко вступила в фазу застоя после того, как в 1969 г. в районе Санта-Барбары (Калифорния) произошел катастрофических масштабов разлив нефти, нанесший ущерб побережью на протяжении 150 миль. Это был первый подобный разлив нефти, который, благодаря телевидению, увидели большинство американцев, и который, таким образом, стал одним из катализаторов движения в защиту природы. Одновременно стали в большом числе появляться исследования, посвященные проблемам разрушения природной среды прибрежий, промышленному загрязнению водной среды озер, рек и океана. Это в итоге привело к тому, что в 1970-е гг. появилось беспрецедентное количество экологических законов, большинство из которых напрямую касались океана и прибрежий.

Ответом правительства США на экологические проблемы послевоенных десятилетий было издание большого количества частных законов, решающих отдельные вопросы, касающиеся эксплуатации конкретных морских ресурсов. В течение 1970-х гг. было принято не менее дюжины важных законов по проблемам экологии и защиты морской среды. Наиболее существенными из них были Закон о национальной экологической политике (National Environmental Policy Act – NEPA) 1969 года, Федеральный закон о контроле за загрязнением водной среды 1972 г., позднее ставший известным как Закон о чистой воде (Clean Water Act – CWA), Закон об управлении прибрежными зонами (Coastal Zone Management Act – CZMA) 1972 года, к которому за более чем три десятилетия, прошедшие с момента принятия, был добавлен ряд поправок, Закон о защите морских млекопитающих (Marine Mammal Protection Act – MMPA) 1972 г., Закон об угрожаемых видах (Endangered Species Act – ESA) 1973 года, Закон о сохранении и управлении рыбными ресурсами (Fishery Conservation and Management Act – FCMA) 1976 г., Поправки к Закону о внешних границах континентального шельфа (Outer Continental Shelf Lands Act Amendments – OCSLAA) 1978 г.. Этими законодательными актами создавались специальные режимы, применяемые к конкретным вопросам. Только Закон о национальной экологической политике, согласно которому любые мероприятия, осуществлявшиеся на федеральном уровне и касающиеся окружающей среды, требовали отчетов об экологическом эффекте (environmental impact statements – EIS), а также Закон об управлении прибрежными зонами, касались проблем сохранения окружающей среды в целом. Процедура оценки экологических последствий морепользования была введена в употребление во многих странах для обоснования программ по защите окружающей среды. Программа управления прибрежными зонами впервые принята на национальном уровне именно в США, послужила катализатором для аналогичных программ в других странах, также заинтересованных во внедрении систем КУПЗ. Американская программа управления прибрежными зонами ориентировала прибрежные штаты на необходимость разработки и применения, в сотрудничестве с федеральным правительством и местными властями, своих программ по управлению их береговыми зонами. Федеральная программа была добровольной, однако фактически все прибрежные штаты, хотя бы отчасти, приняли в ней участие, по причине стимулов (прежде всего, финансовых), которые обеспечивало правительство США. Они включали в себя финансовое содействие как процессу разработки,

так и обеспечения выполнения программных мероприятий, а также, посредством механизма федеральной совместимости, гарантию того, что действия федерального правительства будут согласованы и совместимы с принятой программой штата. Федеральный закон (CZMA) содержал ряд требований, которые должны были быть учтены в программах штатов, для того чтобы они были одобрены и профинансированы. Управление прибрежной зоной в США сосредоточивалось, прежде всего, на таких вопросах, как учет и преодоление последствий стихийных бедствий (штормы, ураганы), сохранение природы береговых зон, обустройство населенных прибрежных территорий, контроль над внешними источниками загрязнения. Ежегодно федеральная часть финансирования Программы управления прибрежными зонами составляет 55 млн долл. США, при этом власти штатов также выделяют соответствующее финансирование.

В 1972 г. Законом об управлении прибрежными зонами была также инициирована еще одна программа по защите прибрежий – Национальная система изучения и сохранения эстуариев (National Estuarine Research Reserve System – NERRS), выделявшая особые зоны эстуариев в прибрежных штатах в целях их изучения и мониторинга, а также для содействия процессу прибрежного управления. Сопутствующая программа – Программа создания морских заповедников, принятая в 1972 г. как часть соответствующего закона о морских исследованиях, защите и заповедниках, также предполагала создание системы особо охраняемых территорий и акваторий вдоль побережья США. Программа морских заповедников охватывает 14 подобных объектов, программа NERRS – 22 заповедных зоны эстуариев. Обе программы курирует Отдел управления океаническими и прибрежными ресурсами Национальной океанологической и метеорологической службы, которая также является ответственной за реализацию закона об управлении прибрежными зонами.

Еще одна подобная программа – Национальная программа по эстуариям (NEP), принятая в соответствии с поправками к Закону о чистой воде, находится под контролем Агентства по защите окружающей среды. Она предусматривает выделение федеральных средств штатам, включающим в себя территории эстуариев в целях обеспечения должного управления этими территориями. Программа предусматривает сложный процесс разработки всеохватывающих и скоординированных планов управления эстуариями, с участием всех заинтересованных сторон. Основной проблемой этой программы в большинстве случаев было отсутствие эффективного инструментария по внедрению уже разработанного плана в жизнь.

Если рассматривать другие области морской политики США, то можно отметить, что введение в действие закона 1972 г. о защите водных млекопитающих, предусматривавшего бессрочный мораторий на добычу этих животных, привело к резкому сокращению их добычи в районе американского побережья. Вскоре в некоторых случаях наблюдался даже резкий рост таких популяций. Например, в ситуации с морскими котиками на Западном побережье, которая кстати, затронула интересы промышленного рыболовства в этом регионе.

В области промышленного рыболовства, принятый в 1976 г. Закон о сохранении и управлении рыбными ресурсами (Fishery Conservation and Management Act – FCMA) ознаменовал новую эпоху в управлении этим видом морской деятельности в США. Он вводил в действие 200-мильную рыбоохранную зону, в которой иностранные суда могли заниматься выловом только после того, как американские компании выберут установленную квоту; а также учреждал восемь региональных Советов по управлению рыболовством, которые занимались подготовкой и реализацией планов по управлению запасами ВБР в зоне

своей юрисдикции. При этом подготовленные планы обязательно должны были получить одобрение федерального правительства. Эта региональная система управления, несмотря на то, что она имела ряд положительных черт, как например, более активное вовлечение общественности, промышленности и науки в процесс управления рыбными ресурсами, тем не менее, оказалась неспособна предотвратить продолжающееся свертывание морского промышленного рыболовства, особенно в районе Новой Англии. Сокращение запасов вызвало падение объемов рыбодобычи, что потребовало оказания экономической помощи со стороны правительства прибрежным сообществам, связанным с рыболовством. В 1996 г. были приняты поправки к Закону Магнусона (Закон о рыболовстве 1972 года) с целью усиления режима управления рыболовством и предотвращения дальнейшего сокращения запасов ВБР.

Вслед за нефтяной катастрофой в Санта-Барбаре последовал энергетический кризис 1973-1974 гг., что подстегнуло усилия федеральных властей к развитию прибрежной добычи углеводородов с целью ликвидации зависимости от внешних поставок нефти, ставших нестабильными. Это привело к острым конфликтам между федеральным правительством, настроенным в пользу расширения масштабов и темпов морской добычи, прибрежными штатами, выступавшими за скорейшее урегулирование вопросов, связанных с этим видом деятельности, и природоохранными организациями, которые резко высказывались против расширения морской добычи углеводородов. В последние годы эти конфликты разрослись до такой степени, что программа фактически зашла в тупик. Введенный Конгрессом мораторий запрещал правительству предпринимать какие-либо шаги в отношении примерно половины континентального шельфа США.

В США было разработано, пожалуй, самое объемное и подробное законодательство по океаническим и прибрежным вопросам. Многие из предусмотренных мероприятий представляли собой существенный шаг вперед в рациональном управлении морскими ресурсами и их сохранении. Например, была создана обширная система управления, которая во многом помогает предотвратить ненадлежащее использование пространств и ресурсов прибрежной зоны; были взяты под контроль источники загрязнения; восстанавливаются после существенного сокращения популяции мигрирующих морских животных. С другой стороны, продолжается сокращение промышленного рыболовства, а развитие добычи углеводородов приостановлено на большей части территории страны. Таким образом, можно оценивать успехи прибрежного управления в США как частичные. Программа управления прибрежными зонами имеет как сильные, так и слабые стороны. Среди сильных сторон можно отметить механизм межведомственной координации и совместимость политики федерального центра и штатов. Элемент общественного участия в большинстве программ КУПЗ штатов также следует оценить положительно. Оценка более чем четвертьвековой истории функционирования программ штатов свидетельствует о том, что они были в целом успешными в плане сохранения прибрежных ресурсов и обеспечении общественного участия, однако успехи в области развития прибрежных зон были куда скромнее. КУПЗ в США также неравномерно в плане своего распространения на морские ресурсы и морепользование. Например, морская граница прибрежной зоны измерялась расстоянием в 3 морских мили, даже несмотря на то, что граница территориального моря в 1988 г. была расширена до 12 морских миль. Сверх того, американская морская политика слабо скоординирована в межсекторальном плане, особенно на федеральном уровне, где просто нет реального эффективного механизма координации. Более того, нет ни одной сформулированной программы по управлению исключительной экономической зоной страны (объявленной в 1983 г.), за исключением Программы по созданию морских заповедников, согласно которой особо важные и чувствительные

океанские зоны могут быть поставлены под особое управление. Таким образом, главная проблема, с которой столкнулись США в 1990-е гг. и позднее была необходимость создания на национальном уровне соответствующего механизма, который бы обеспечил межсекторную координацию, а также сбор данных, оценку и подготовку рекомендаций для необходимых изменений в национальной морской политике, хотя определенные сдвиги наметились, начиная с 1997 г., когда все заинтересованные ведомства стали проводить согласованную подготовку ряда документов по статусу районов суверенных прав США и необходимому совершенствованию морской политики страны. В 1997 г. в Сенате был представлен Закон об океане, который предусматривал создание двух новых структур: Национального океанического совета и Комиссии по океанической политике. Данные органы создавались, соответственно, с целью обеспечения координации обобщения опыта национальной морской политики и их создание означало начало реформы американской политики в отношении океана и прибрежий²⁴¹.

АВСТРАЛИЯ

История прибрежного управления в Австралии известна с 1966 г. после создания Администрации порта Филлип, которая должна была заниматься проблемами связанными с береговой эрозией, конфликтами между пользователями земли, отсутствием координации между властями Мельбурна и прилегающих территорий. Схожие проблемы возникали и в других приморских регионах, что привело к созданию аналогичных органов, либо принятию соответствующих законодательных норм в остальных штатах Австралийского союза.

Положение прибрежных зон Австралии в 1980-1990-е гг. продолжало ухудшаться по причине усиления загрязнения моря, разрушения среды обитания и истощения ресурсов, что явилось следствием роста населения и развития прибрежий. В большинстве случаев, соответствующие организации не принимали во внимание рельеф береговой линии и экологические особенности этой зоны.

Развитие береговых зон также оказало сильнейшее воздействие на прибрежные коралловые рифы и морские водоросли. Австралия владеет наибольшими в мире площадями, занятыми коралловыми рифами. Это, главным образом, Большой барьерный риф и рифы Торрессова пролива, островов Кораллового моря, а также центрального и северного побережий западной Австралии. Прибрежное строительство влияло на рифы, главным образом, через отложения и попадание питательных веществ, которые оказывали удушающее воздействие на фильтры кораллов и способствовали росту водорослей. Прочие виды негативного воздействия на коралловые рифы были связаны с вселением в экосистему новых экзотических видов, таких как морская звезда «Терновый венец», улитка *Drupella*, а также влиянием рыболовства, туризма, сочетающихся с угрозами загрязнений от развития морских перевозок. Несмотря на то, что практически весь Большой барьерный риф включен в состав особо охраняемой морской зоны, прочие области обитания кораллов, особенно небольшие рифы, редко могут характеризоваться подобным уровнем защиты.

Ухудшение качества воды в районе городских территорий также является большой проблемой Австралии. Большинство источников загрязнения расположены прямо в прибрежной зоне – это, главным образом, сточные воды городов, промышленных зон и районов сельскохозяйственного производства. Хотя в

²⁴¹ Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998. – P. 316-321.

основном морская природа вокруг этого континента избавлена от этих проблем, существует ряд региональных «горячих точек», сложившихся вокруг промышленных районов, включая устье реки Дервент (о. Тасмания) и район Порты-Пири (Южная Австралия). Что касается рыболовства, то многие запасы ВБР подвергаются чрезмерной эксплуатации. По основным 100 группам данные об уловах показывают резкое их падение, начиная с 1980-х гг. Пока ни один из видов не занесен в перечень угрожаемых, однако китовая и белая акула, акула-нянька, синяя нототения (угольная рыба), южный голубой тунец можно рассматривать как первых кандидатов. Австралия пока не сталкивалась с масштабными разливами нефти в результате морской разработки или транспортировки углеводородов. Однако рост масштабов перевозок нефти привел к увеличению количества утечек и небольших разливов. Добыча нефти и газа ведется в Бассовом проливе и у северо-западного побережья Западной Австралии.

Если говорить о проблемах управления национальным морепользованием, то следует отметить конфликт, происходящий между правительствами штатов и союзным правительством из-за вопросов управления ресурсами, который проистекает из конституционного разделения полномочий. Штаты обладают юрисдикцией над всеми ресурсами внутри своих территориальных границ и, таким образом, играют лидирующую роль в прибрежном управлении. Союзные власти полностью распоряжаются вопросами обложения подоходным налогом и осуществления государственного кредитования, которые распределяются в качестве дополнительных доходов между правительствами штатов. Однако этих федеральных субсидий недостаточно для того, чтобы покрыть бюджетные расходы штатов, что заставляет последние постоянно искать дополнительные источники доходов. Исторически штаты видят эти источники в организации проектов, связанных с интенсивной эксплуатацией природных ресурсов, что имеет серьезные экологические последствия, равно как и сомнительные экономические результаты (в т.ч. инфляция и занижение цен на сырье и прочие природные ресурсы). Вмешательство правительства Союза в эти вопросы (часто порождаемое действительно сомнительной экологической политикой штатов) рассматривалось штатами как вторжение в их традиционную юрисдикцию, прописанную в конституции. Эти межуровневые трения оставались существенным препятствием на пути к комплексному управлению прибрежными зонами.

Союзное правительство в период между 1980 и 1993 гг. провело три серьезных исследования, по итогам которых были выпущены соответствующие документы: «Доклад об управлении прибрежной зоной Австралии» (1980 г.), «Защита пострадавшей окружающей среды прибрежий» (1991 г.) и «Исследование прибрежной зоны Комиссией по оценке ресурсов – итоговый отчет» (1993 г.). Исследования были проведены для того, чтобы определить степень проблем прибрежной зоны и выявить возможную роль Союза в развитии прибрежного управления. В докладах были указаны следующие основные проблемы: разобщенность усилий и ответственности правительственных органов в планировании и управлении морскими и прибрежными ресурсами; соперничество, конфликтность или пересечение интересов; сложность процесса межотраслевого и межведомственного согласования; ограниченность общественного участия в принятии решений; отсутствие общегосударственного планирования и согласованности усилий между уровнями власти.

В 1995 г. давно ожидаемое участие союзных властей в прибрежных вопросах было озвучено в виде «Прибрежной политики Союза» (Commonwealth Coastal Policy – CCP). Хотя штаты сохранили ведущую роль в управлении прибрежьями, в рамках этого документа были сформулированы «Прибрежные планы действий» (Coastal Action Plan – CAP), аккумулировавшие многие инициативы Союза в прибрежных

вопросах. Главным звеном этого Плана действий была скопированная с успешной австралийской программы защиты территорий «Программа защиты побережья», которая обеспечивала финансирование проектов, относящихся к прибрежным зонам и основанных на сотрудничестве властей штатов, местных сообществ и промышленных групп. Другие инициативы союзного правительства включали в себя Программу стратегического планирования (рекомендованную еще в докладе Комиссии по оценке ресурсов 1993 г.), которая помогала штатам и местным властям в случае, если прибрежное планирование затрагивало вопросы, входящие в национальную юрисдикцию, а также содержала некоторые предложения по развитию возможностей местных и региональных властей по управлению побережьями. Программа стратегического планирования имела одобренный бюджет в 53 млн. австралийских долларов на 4-летний период.

Штаты также вносили существенные изменения в свои программы по управлению использованием ресурсов и пространств прибрежных зон, в том числе посредством создания нового законодательства (например, в штатах Квинсленд и Виктория), либо принятия концептуальных и стратегических документов в сфере планирования (Тасмания, Южная Австралия, Западная Австралия). Северная территория также начала планирование изменений в сфере экологического управления в целом. Новые программы касаются широкого круга вопросов, включая защиту природных ресурсов, участие общественности, управление прибрежным развитием, вопросы преодоления береговой эрозии и прочих угроз. Конституционное соглашение по прибрежным вопросам (Offshore Constitutional Settlement – OCS) 1980 г. и создание Морского национального парка (заповедника) – Большой барьерный риф – представляют собой также фрагмент общегосударственного комплексного подхода, который определил границы юрисдикции в прибрежной зоне, в соответствии с чем штаты контролируют прибрежные воды и дно на расстоянии до 3-х морских миль от берега, а Союз – зону от 3-х до 200 миль. Между штатами и союзными властями было достигнуто соглашение о совместном управлении живыми и неживыми ресурсами в зоне, непосредственно прилегающей к берегу. Создание Национального морского заповедника Большой барьерный Риф было зафиксировано специальным законом в 1975 г. о сохранении и управлении этим районом. При непосредственном руководстве Администрации заповедника общий контроль осуществляют и власти Квинсленда и Союзное правительство через целую систему многопользовательских планов и схем.

Говоря о роли союзного правительства в прибрежном управлении, надо отметить, что Прибрежный план действий предоставил необходимую финансовую и техническую помощь местным властям и сообществам, которые не имели соответствующих местных программ, были перегружены другими проблемами и обязанностями, а также страдали от отсутствия согласованного подхода к проблеме.

В то время как интеграция правительственного подхода в рамках OCS или управления рифовым морским заповедником была достаточно существенной, интеграция в рамках управления прибрежными зонами между союзным правительством и правительствами штатов проходила медленно. Переговоры между союзом и штатами завершились подписанием протокола о взаимопонимании в целях совместного управления прибрежными ресурсами, который стал важным шагом к достижению большей координации деятельности по управлению прибрежными зонами.

Пространственная интеграция (т.е. интеграция территориального, прибрежного и морского управления), возможно, остается более проблематичной, поскольку три разных федеральных агентства отвечают за реализацию соответственно трех отдельных программ, затрагивающих сушу, побережье и

морские пространства. Формирование союзной океанической политики предусматривало объединение этих видов деятельности.

Новые, либо модифицированные подходы к вопросу прибрежного управления на государственном уровне содействовали усилению программ штатов, сделали возможной большую интеграцию приморских отраслей. Однако традиционная секторальная структура управления морепользованием продолжала доминировать в большинстве штатов.

Союзные власти твердо намерены привлекать широкие круги общественности и экспертного сообщества к принятию решений в вопросах прибрежного управления. В плане интеграции социальных и естественнонаучных исследований важной вехой явилась Программа спасения океана 2000, 10-летняя союзная программа, обеспечивающая изучение и сохранение морской среды, которая способствовала привлечению данных естественных наук для обеспечения политического процесса. В плане институционального оформления можно отметить, что треть Прибрежного плана действий посвящена вопросам создания необходимых местных и региональных органов, связанных с прибрежным управлением. Департаментом окружающей среды, спорта и территорий была создана национальная информационная сеть по прибрежным вопросам в целях облегчения процесса обмена информацией и опытом между органами, осуществляющими управление ПЗ. В каждом штате были учреждены в составе местных властей специальные должности чиновников, ответственных за применение Плана действий и осуществляющих функции связи между правительством и обществом. План действий способствовал разработке и финансированию новых программ местного уровня в сфере управления прибрежными зонами²⁴².

КНР

Бурный экономический рост Китая в 1980-е гг. привел к индустриализации и быстрому росту населения на Тихоокеанском побережье. Учитывая постоянно возрастающие потребности страны в природных ресурсах, руководство КНР сделало приоритетом в управлении прибрежной зоной развитие и использование ресурсов, а не защиту морских экосистем. Эта тенденция привела к серьезным экологическим проблемам – например сильному загрязнению моря со стороны источников, находящихся на суше, и конфликтам вокруг использования берегового пространства. Главными узлами противоречий вокруг использования береговой зоны были конфликты между:

1) Предприятиями аква- и марикультуры с одной стороны и морскими перевозчиками и портовыми операторами – с другой. Марикультура являлась наиболее быстро развивающимся сегментом китайской рыбодобывающей отрасли. Однако в 1980-е - 1990-е гг. развитие морских ферм вступило в конфликт с быстрым ростом важнейших морских портов Китая. В качестве примера можно привести ситуацию на Ляодунском полуострове, когда развитие порта Далянь вступило в противоречие с традиционным для этого региона развитием марикультуры, что привело к многочисленным судебным искам о возмещении ущерба.

2) Мелиорацией и сельскохозяйственным освоением эстуариев и защитой окружающей среды и биоразнообразия на заболоченных территориях. В 1950-1985 гг. в Китае было мелиорировано около 1,19 млн. гектаров приливных зон (более одной трети от общей площади) для добычи соли,

²⁴² Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998. – P. 347-351.

сельскохозяйственных угодий, развития портов и промышленных зон. Мелиорация приливно-отливных земель привела к уничтожению обширных площадей мангровых зарослей, которые сократились с 50000 га до менее чем 20000 га. Это привело к усилению процесса почвенной эрозии под воздействием воды и ветра, особенно в провинции Фуцзянь, в районе Сямыня. Мелиорация бухт и эстуариев вступила в противоречие с усилиями по сохранению этих территорий, как естественной среды обитания рыб (прежде всего молоди), ракообразных, пресмыкающихся, птиц и т.д.

3) Промышленной добычей песка и кораллов и защитой береговой линии от эрозии. Добыча кораллов и песка привела к водной и воздушной эрозии, разрушению береговой линии в провинциях Шаньдун, Чжецзян и на побережье Ляодунского залива. Например, в 1985-1990 гг. в провинции Шаньдун в результате промышленной добычи песка береговая линия отступила на 60-80 метров на участке в 10 км, что нанесло экономический ущерб в 2 млн. юаней. Наиболее серьезные последствия, связанные с уничтожением коралловых рифов были зафиксированы в провинции Хайнань, где в целях получения стройматериалов было уничтожено 80% прибрежных рифов. Это привело к вторжению морских волн на 300 метров вглубь суши и уничтожению целой деревни в 1992 г.

4) Морской добычей углеводородов и рыболовством. В 1990 г. морская добыча нефти в Китае достигла 1,147 млн. тонн, в основном она была добыта на шельфе полузакрытого Бохайского залива. Серьезное нефтяное загрязнение Бохайского залива разрушило крупнейшее в Китае место нерестилища и питания рыб. Несмотря на то, что конфликт между рыбной и нефтяной промышленностью был разрешен посредством финансовой компенсации рыбакам за потерю важного района промысла, долгосрочное влияние нефтяного загрязнения на рыбную отрасль явилось дополнительным вызовом для китайских разработчиков модели управления прибрежной зоной.

Одним из важнейших вопросов, связанных с осуществлением КУПЗ Китая, является загрязнение морской среды из-за многочисленности прибрежного населения и быстрого экономического развития приморских регионов. Более 27 городов с населением свыше 100 тысяч человек и свыше 40000 промышленных предприятий расположены вдоль береговой линии страны. Проблема загрязнения не исчерпывается влиянием нефтяного загрязнения на рыболовство и здоровье людей; находящиеся на суше источники загрязнения морской среды представляют серьезную угрозу для экосистем эстуариев и заливов. В 1988 г. 1,79 млн. тонн пестицидов и 2,68 млн. тонн удобрений было использовано в сельском хозяйстве в прибрежных районах, и часть этих веществ, разумеется, попала в море. В 1980-е гг. Китай производил ежегодно приблизительно 530 тонн промышленных отходов, и половина из них без разбора сбрасывалась в океан. Ученые отмечали, что гибель рыбы, вымирание видов, накопление токсичных осадков в морских организмах было вызвано промышленным загрязнением океана. С 1964 по 1986 гг. в Кантонском заливе вымерло 154 вида, что явилось следствием загрязнения морской среды. Проблема загрязнения океана стала одной из наиболее критических в Китае, в плане необходимости разработки стратегии управления прибрежной зоной.

С конца 1970-х гг. ведомства, отвечающие за морскую деятельность в Китае озаботились проблемой управления ресурсами прибрежной зоны. В соответствии с основным национальным приоритетом в этой области – развитием и освоением ресурсов прибрежной зоны – с 1980 по 1986 гг. был подготовлен полный Обзор окружающей среды и ресурсов прибрежной зоны (Comprehensive Coastal Environment and Resources Survey). Наиболее важным учреждением в получении данных о прибрежных

ресурсах для научного управления прибрежной зоной стала Государственная океаническая администрация (State Oceanic Administration – SOA), образованная в 1964 г. в прямом подчинении Госсовета КНР. При поддержке Администрации по защите окружающей среды и Министерства сельского хозяйства SOA координирует морскую деятельность, организует исследования, научные разработки, проводит политическую линию страны в этих вопросах, осуществляет долгосрочное планирование в управлении прибрежьем, предпринимает меры по предупреждению загрязнения океана нефтяными и промышленными отходами и следит за обеспечением экологической защиты при разработке морских нефтяных месторождений.

В целях обеспечения большей информацией для научного планирования морской политики SOA после завершения работы над семилетним Обзором окружающей среды и ресурсов прибрежной зоны инициировала вторую аналогичную программу – полный Обзор окружающей среды и ресурсов островов (Comprehensive Environment and Resources Survey on Islands) на 1988-1994 гг. Эти два проекта обеспечили необходимый объем данных об экономических, географических и экологических особенностях прибрежной зоны при подготовке квалифицированных предложений для включения в национальное законодательство по управлению прибрежными зонами. В 1988-1990 гг. в Китае было создано несколько природных морских заповедников.

SOA является единственным органом общенационального уровня, который занимается морской деятельностью Китая в целом – комплексно – формируя и осуществляя океаническую стратегию и политику страны в области планирования, развития и защиты окружающей среды. Она осуществила подготовку ряда важнейших законов в области морской деятельности: Закона о территориальном море («Закон КНР о территориальных водах и близлежащих к ним районах» – 1992 г.), Закона об охране морской среды («Закон КНР об охране окружающей среды морей и океанов» – 1982 г.) и ряда других нормативных актов в области контроля за загрязнением, охраны окружающей среды и проведения морских научных исследований. Значительное количество законов в этой области было введено в действие в первой половине 1980-х гг., вскоре после утверждения в Китае так называемой «Политики реформ и открытости», повлиявшей на формирование стратегии страны в области развития прибрежных территорий. В 1991 г. правительство КНР завершило работу над Национальным планом развития морской деятельности, главной задачей которого стало рациональное развитие и использование ресурсов береговой зоны. Основными принципами плана были комплексность, взвешенность и всестороннее планирование, включая надлежащее внимание ко всем вопросам, касающимся ресурсов прибрежной зоны. План был рассчитан на 25 лет (1995-2020 гг.).

После завершения проектов по сбору данных о прибрежьях, в Китае было создано 11 провинциальных океанических администраций для осуществления управления, исследования, планирования и эксплуатации береговых и морских ресурсов на уровне провинций (в основном в их ведении находились прибрежные воды). Администрация провинции Цзянсу первой в 1985 г. внедрила законодательство по управлению прибрежными зонами (издав Временные правила управления прибрежной зоной провинции Цзянсу). В 1988 г. в провинции Хайнань впервые в Китае был создан орган, контролировавший всю

прибрежную и морскую деятельность на провинциальном уровне. Соответственно, остальные провинции внедряли передовой опыт, следуя моделям, опробованным в Цзянсу и на Хайнане²⁴³.

Начиная с 1994 г. в сотрудничестве в ПРООН (Программа развития ООН, United Nations Development Program – UNDP) и другими организациями (Глобальным экологическим фондом – Global Environmental Facilities – GEF) китайское правительство учредило опытно-показательный район комплексного управления прибрежными зонами в городе Сямэне (одна из пяти специальных экономических зон, существовавших на тот момент в Китае), добившись в этой области позитивных результатов. В итоге данный проект не только заслужил благожелательную оценку со стороны международных организаций, но и обеспечил опыт, пригодный для Китая и других стран. В 1997 г. в процессе нового сотрудничества с ПРООН Китай провел подобные эксперименты в городах Фанчэн (Гуанси), Янцзян (Гуанду) и Бэньчан (Хайнань)²⁴⁴.

При проведении эксперимента в Сямэне был создан межведомственный исполнительный комитет во главе с вице-мэром специально для проведения КУПЗ. Для усиления существующих органов исполнительной власти, отвечающих за эти вопросы было учреждено специальное управление, занимающееся внедрением проекта. Для облегчения взаимодействия между чиновниками и учеными, занимающимися разработкой соответствующих вопросов, была организована специальная оперативная группа по комплексному управлению, на которую была возложена задача интеграции научных данных и управленческих программ. По результатам работы оперативной группы был разработан Стратегический план экологического управления (Strategic Environmental Management Plan – SEMP). Наконец, для усиления процесса координации провинциальных властей в 1995 г. была организована рабочая комиссия (или Руководящая группа), куда вошли как члены ведомств, уже представленных в исполнительном комитете, так и остальные 4 заместителя мэра города, отвечающие за вопросы сельского хозяйства, порты, рыболовство, строительство, науку и технологии.

В 1970-е - начале 1980-х гг. китайское правительство предпринимало меры по внедрению управления прибрежной зоной в большей степени руководствуясь интересами экономического развития, нежели защитой морской экологии и сохранением ресурсов прибрежной зоны. Необходимость управления ПЗ стала в Китае очевидной в конце 1970-х гг., когда началась активная экономическая разработка прибрежных ресурсов. В конце 1980-х - 1990-е гг., после принятия Политики реформ и открытости, быстрый экономический рост, развитие прибрежных регионов и активная эксплуатация морских ресурсов привели к тому, что создалась серьезная угроза сохранения природных запасов, возросла необходимость решения проблем, связанных с деградацией окружающей среды и конфликтами среди морепользователей. В этот период политика управления морями и побережьями была переосмыслена в пользу поиска баланса между экономическим развитием и экологической защитой морской среды, что нашло свое отражение в положениях «Закона КНР об охране окружающей среды морей и океанов».

Усилия Китая по внедрению управления прибрежной зоной изначально осуществлялись без участия иностранных международных проектов, оказывающих содействие в вопросах КУПЗ (например,

²⁴³ Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998. – P. 392-396.

²⁴⁴ Развитие морского хозяйства в Китае (Материал пресс-канцелярии Госсовета КНР (май 1998 г.)) // http://abirus.ru/o/sc_hai.htm.

совместной программы по управлению прибрежными ресурсами Организации государств Юго-восточной Азии и Американского агентства по международному развитию – ASEAN-USAID Coastal Resources Management Project). Как в случае со многими другими развивающимися странами, изначально прибрежное и океаническое управление в Китае базировалось на применении секторального подхода. Хотя SOA активно участвовала в управлении прибрежными территориями, до начала 1990-х гг. она функционально не могла играть существенную роль в межведомственной координации. Комплексное управление прибрежной зоной как целостный механизм еще не было активировано, поскольку многие министерства действовали в этой зоне на основе своего секторального, ведомственного подхода. Эта секторальная ориентация мешала применению необходимой политической воли для предупреждения и смягчения неблагоприятных экологических и социально-экономических последствий бурного развития прибрежной зоны. Межсекторальная координация в большинстве случаев осуществлялась непосредственно SOA, в некоторых наиболее конфликтных случаях – Госсоветом КНР. Координационная деятельность SOA нуждалась в усилении, поскольку она оставалась главным координирующим органом и выступала буфером в межведомственных конфликтах.

Начиная с 1990-х гг., Китай стал применять новую стратегию управления ресурсами и контроля за загрязнением окружающей среды. Наибольшего внимания заслуживают проведенное SOA районирование прибрежной зоны в интересах морепользователей, организация Сямэнского опытно-показательного района КУПЗ. Этот пилотный проект был ориентирован на применение КУПЗ к конкретному прибрежному району, в котором существовала проблема загрязнения морской среды, порожденная быстрым экономическим ростом. Эта практика, использованная в Сямэне, включала в себя создание координирующих механизмов, стимуляцию сотрудничества местных властей, отвечающих за различные участки экономики, практические курсы обучения кадров и кампанию в СМИ по популяризации данного эксперимента.

В целях внедрения эффективного управления ПЗ специально созданные органы в рамках администраций приморских провинций получили полномочия, дающие право контролировать всю морехозяйственную деятельность в прибрежной зоне соответствующих провинций. Такой механизм делегирования полномочий на местный уровень позволил получать более адекватное представление о специфических местных проблемах управления ПЗ и реагировать на них с учетом местных условий.

В плане исследований и новых разработок в области КУПЗ следует выделить три программы, разработанные в Нанкинском Университете: Исследовательская группа по управлению и эксплуатации прибрежных зон и Общество по изучению морского права под эгидой Китайского океанографического общества; Специальный комитет по морской географии в рамках Китайского географического общества; Государственная проектная лаборатория по использованию прибрежных и островных зон. Эти подразделения собирают и распространяют научные знания и информацию по управлению прибрежными зонами в Китае. Китайская Академия наук не только обеспечивает этот процесс в плане предоставления научных данных, но и проводит международные конференции и симпозиумы, направленные на дальнейшее изучение вопроса. Несмотря на трудности, связанные с внедрением КУПЗ, китайское правительство

осознает важность совершенствования управления прибрежными зонами и предпринимает меры к развитию механизмов этого управления²⁴⁵.

ИНДИЯ

Береговая линия Индии характеризуется тремя различными разновидностями рельефа. Западное побережье индийского субконтинента представляет собой узкую полосу со скалистыми утесами, соответственно, оно характеризуется сравнительно небольшой приливной зоной и ограниченным количеством осадочных пород. Однако некоторые зоны, как например, побережье залива Кач в штате Гуджарат, характеризуются наличием обширных, низкорасположенных приливных зон, поросших мангровыми лесами. Восточное побережье, напротив, составляют преимущественно равнинные территории. Поэтому урбанизация, развитие портового хозяйства и экономической деятельности в прибрежной зоне затронули это побережье более широко. Наконец, следует отметить две группы островов, расположенных между Бенгальским заливом и Андаманским морем, – Андаманские и Никобарские, покрытые густыми лесами, начиная от самых берегов. Этот район характеризуется весьма активной прибрежной растительностью и коралловыми рифами.

Густонаселенность и быстрое развитие Индии оказывают чрезмерное давление на прибрежные ресурсы и экосистемы. Развитие городов и промышленных зон вдоль побережья обостряет экологические проблемы береговой зоны. В частности, экосистемам побережья угрожает строительство заводов по производству удобрений, атомных электростанций, нефтеперерабатывающих и сталелитейных предприятий.

Площадь мангровых лесов Индии составляет 700 тысяч гектаров (7% от общемировой); 80% мангровых зарослей расположено на восточном побережье и только 20 % – на западном. Различные виды человеческой деятельности, в частности, заготовка древесины и корма для домашнего скота, привели к уничтожению мангровых сообществ залива Кач (северо-западное побережье Индии) и побережья штата Карнатака. На побережье этого штата продолжается активный процесс индустриализации и урбанизации, поскольку оно обладает благоприятными условиями для развития портового хозяйства. Становление крупной промышленности в этом регионе одновременно с расширением порта Мангалур с неизбежностью влечет за собой разрушение прибрежной экосистемы. Одновременно происходит быстрое расширение сельского хозяйства и на место мангровых зарослей приходят рисовые поля или кокосовые плантации. Вдобавок, мангровые деревья вырубаются местными жителями на дрова и для получения строительных материалов. Одним из существенных факторов, влияющих на гибель мангровых лесов, является отношение населения к мангровым зарослям: многие считают их бесполезными территориями и используют для сброса мусора и нечистот.

Мангровые леса, расположенные в зонах прилива, очень важны для прибрежного рыболовства и развития рыборазводных ферм, поскольку 60% видов рыб, обитающих в прибрежных водах Индии, так или иначе, связаны с мангровыми сообществами. Марикультура в Индии развивается согласно традиции – в эстуариях, огражденных мангровыми зарослями. Поэтому сохранение мангровых лесов в Индии представляет важность для производства продукции рыбной промышленности.

²⁴⁵ Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998. – P. 396-398.

Несмотря на то, что море всегда играло важную роль в истории Индии, в стране отсутствовала всеохватная и внятная политика управления прибрежной зоной. На национальном уровне созданный в 1966 г. Индийский национальный институт океанографии проводил междисциплинарные исследования в области физической, химической, биологической и геологической океанографии. В 1971 г. правительство учредило Центральный совет по эрозии берегов для сбора данных по вопросам береговой эрозии, проведения соответствующих исследований, создания техники и подготовки специалистов для противостояния береговой эрозии. В 1974 г. Закон о предупреждении и контроле загрязнения водной среды инициировал создание Советов по предотвращению загрязнения водной среды – центрального и на уровне штатов, которые должны были выработать стандарты качества воды и определять уровни допустимого содержания в ней различных отходов. Это законодательство ввело контроль за качеством воды, однако оно базировалось на секторальном подходе к управлению прибрежной зоной. По причине малой эффективности и отсутствия координации, проистекавших от наличия большого количества министерств и департаментов, занимавшихся прибрежными и морскими вопросами, эта новая институциональная структура нуждалась в централизации ответственности за все вопросы, относящиеся к прибрежной зоне и морепользованию. Для координации, уменьшения дублирования функций и конфликтности, повышения эффективности выполнения поставленных задач, в 1981 г. был создан Департамент океанического развития (Department of Ocean Development – DOD).

Этот общеиндийский орган должен был курировать все мероприятия, относящиеся к прибрежной зоне и океану. Ему также подчинялась Океаническая комиссия, Всеиндийская научная ассоциация, Агентство по морским исследованиям и технологиям и, кроме того, многие национальные проекты в области исследования Антарктики. Главным документом, подготовленным на начальном этапе деятельности Департамента стал «Доклад об океанической политике», представленный в Парламенте в 1982 г. Этот документ содержал целый ряд важных политических директив, однако главными темами в нем были скоординированное и централизованное развитие морской деятельности с поправкой на чувствительность морской среды; использование соответствующих технологий и знаний; создание эффективной системы управления; сохранение окружающей среды. От DOD требовалось создать централизованную систему информации с механизмом сбора, анализа и распространения данных.

Индийское правительство начало формировать национальную морскую политику в области управления прибрежными зонами в тесном сотрудничестве со своими девятью приморскими штатами. Центральный совет по эрозии берегов также предложил создать орган, отвечающий за управление прибрежными зонами, такого же уровня как DOD.

Индия признала необходимость сохранения мангровых лесов, также как и вырождающейся популяции королевского (бенгальского) тигра в дельте Ганга. Совет по развитию незаселенных земель, совместно с Лесным департаментом, отвечают за управление мангровыми зарослями на национальном уровне. Мангровые леса дельты Ганга были признаны национальным заповедником в результате реализации программы по защите королевского тигра. Вскоре подобный статус получили и мангровые леса штата Гоа. Ряд островов из группы Андаманских и Никобарских получили статус биосферного заповедника при поддержке Всемирного фонда дикой природы.

Индийское правительство быстро отреагировало на динамичные изменения в международном морепользовании на рубеже 1970-1980-х гг., создав Департамент океанического развития, который сразу же

добился некоторых важных результатов (подготовка «Доклада об океанической политике» в 1982 г.; присоединение к Договору об Антарктике, в качестве наблюдателя, в 1983 г.; участие в освоении глубоководных районов Мирового океана, создание соответствующей информационной сети). Основные достижения национальной морской политики демонстрируют, что Индия продолжительное время сосредотачивалась на использовании морской части прибрежной зоны, а не собственно береговой (континентальной) ее части, исключение составляли только вопросы, связанные с мангровыми лесами. Тем не менее, в 1991 г. вступил в силу закон о районировании прибрежной зоны, в рамках которой были выделены ее разновидности, непосредственно примыкавшие к береговой линии. Приморским штатам было поручено подготовить планы управления ПЗ в соответствии с новым законодательством. Правила, направляющие создание этих программ, были подготовлены Департаментом океанического развития, и в 1996 г. ряд штатов приступил к разработке программ управления ПЗ.

Одновременно Департамент океанического развития и Национальный институт океанографии продолжали накапливать и обрабатывать большой объем научной и технологической информации, касающейся вопросов использования океана и прибрежной зоны. И в этом компоненте особый упор был сделан на междисциплинарные исследования по изучению и сохранению мангровых лесов. Тем не менее, в Индии существует проблема создания эффективной программы океанопользованием и повышения заинтересованности лидеров в разработке соответствующей стратегии. Трудности с ее внедрением состоят, прежде всего, в отсутствии разработанной государственной концепции активизации морепользования²⁴⁶.

²⁴⁶ Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998. – P. 427-431.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

МОНОГРАФИИ И СТАТЬИ

1. Айбулатов Н.И. Деятельность России в прибрежной зоне моря и проблемы экологии. – М.: Наука, 2005.
2. Арикайнен А.И., Косов О.А. Проблемы военной безопасности в Арктике. – М.: ВНИИ Системных исследований, 1990.
3. Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Коновалов А.М., Чернявский Е.Б. Факторы развития. Серия: Теория и практика морской деятельности. – Вып. 8. – М.: СОПС, 2006.
4. Вебер А.Б. Глобализация и устойчивое развитие: проблемное поле и возможные сценарии / Клуб ученых «Глобальный мир». 2001 г. Вып. 11. Глобализация и устойчивое развитие: проблемное поле и возможные сценарии. Материалы семинара. – М.: ИМЭМО РАН, 2001.
5. Войтоловский Г.К. Международные условия размещения производства в океане // Второй Всесоюзный съезд океанологов. Ялта, 10-17 декабря 1982 года. Тезисы докладов. Вып. 4. Часть 2. – Севастополь: Физика и химия океана, АН СССР, 1982.
6. Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940-2000-е гг. – М.: Крафт+, 2007.
7. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М.: Экономика, 2000.
8. Вылегжанин А.Н. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. ТПМД. Вып. 10. – М.: СОПС, 2006.
9. Вылегжанин А.Н., Саксина Т.Г. Средства урегулирования межгосударственных морских споров // Производительные силы и социально-экономическая динамика. – М.: СОПС, 2007.
10. Вылегжанин А.Н. Решения Международного суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. – М., 2004.
11. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Прекращение действия Временной конвенции о сохранении котиков северной части Тихого океана 1957 г. – СЕМорП, М. 1989.
12. Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С. Черноморский узел. – М.: Международные отношения, 2007.
13. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы. – М.: Наука, 2005.
14. Зиланов В.А., Кошкин А.А., Латышев И.А., Сенченко И.А. Русские Курилы: история и современность. Сб. док. – М., 2002.
15. Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. – М., 2007.
16. Косолапов Н.А. Идеология устойчивого развития и международные отношения (Идейно-политический спектр глобализирующегося мира) // Дипломатический ежегодник – 2001. – М.: Дипакадемия МИД РФ, 2001.
17. Косолапов Н.А. Глобализация: новые международные условия морской деятельности Российской Федерации // Теория и практика морской деятельности. – Вып. 3. В условиях глобализации. – М.: СОПС, 2004.
18. Латышев И.А. Путин и Япония. Будут ли уступки? 2000-2005. – М., 2005.

19. Международное морское право. Авт. кол. А.Н. Вылежанин, С.Агуреев, Г.Г. Иванов. - М., 2003.
20. Основные факты об Организации Объединенных Наций. – М.: Весь Мир, 2005.
21. Писарев В.Д. Дипломатия океанического соуправления // Международные процессы. – 2007. – №2(14) май-август.
22. Писарев В.Д. Понятие и практика глобального соуправления // Международные процессы. – 2007. – №3(15) сентябрь-декабрь.
23. Писарев В.Д. Экологизация международных отношений: политика США и глобальные тенденции. М.: ИСКРАН, 2002.
24. Современное экологическое право в России и за рубежом. – Дубовик О.Л. (отв. ред.) и др. – М., 2001.
25. Сперанская Л.В. Международно-правовая охрана морской среды. – М., 1978.
26. Степанов Е.Д. Спорные международные проблемы в Южно-Китайском море // Китай в мировой политике. – М.: РОССПЭН, 2001.
27. Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы // Под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: МГИМО Университет, 2008.
28. Федоров В.Н. Организация объединенных наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. – М.: Логос, 2005.
29. Федоров А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. – М.: Издательство МГУ, 1999.
30. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. – М.: СОПС, 2007.
31. Cicin-Sain, Billiana, Knecht, Robert W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices. Washington: Island Press, 1998.
32. Moltke K. Institutional Interactions: The Structure of Regimes for Trade and the Environment // Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience. Ed. by O. Young. –Massachusetts Institute of Technology, 1997.
33. Borgese E.M. The oceanic circle: Governing the seas as a global resource. – United Nations University Press, 1998.
34. Breitmeier H., Young O., Zurn M. Analyzing International Environmental Regimes. From case study to database. – Massachusetts, MIT Press, 2006.
35. Mensah T. The International Tribunal for the Law of the Sea and the Protection and Preservation of the Marine Environment. 8 (1) Review of European Community and International Environmental Law, 1999.
36. Oran Young. Creating Regimes. Arctic accords and International Governance. – N.-Y.: Cornell University Press, 1998.
37. Oran Young. International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society. – N.-Y.: Cornell University Press, 1994.
38. Osherenko G., Young O. The Age of the Arctic: hot conflicts and cold realities. – Cambridge University Press, 1989.
39. Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. – Oxford, 1995.
40. Our Common Future: The Report of the World Commission on the Environment and Development. – Oxford., – N.Y.: Oxford University Press, 1987.
41. Paul Arthur Berkman and Oran R. Young. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean // Science. – 17 April 2009. – Vol. 324. no. 5925. – pp. 339 – 340.
42. Polar Politics. Creating International Environmental Regimes. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.-Y.: Cornell University Press, 1993.

43. Scott G. Borgerson. Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming // Foreign Affairs. – 2008. – March, April.
44. Speth J.G., Haas P.M. Global Environmental Governance. – Wash.: IslandPress, 2006.
45. Stephen Tromans, Karl Fuller. Environmental Impact Assessment - Law and Practice. – London, 2003.
46. Trade, Environment, and the Millennium. Ed. by G. P. Sampson and W. Bradnee Chambers. – Tokyo, New York, Paris: UN University Press, 2002.
47. Treves, Tullio. What have the United Nations Convention and the International Tribunal for the Law of the Sea to offer as regards Maritime Delimitations Disputes? // Maritime Delimitation / ed. by Rainer Lagoni and Daniel Vignes. Leiden – Boston, 2006.
48. Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.-Y., L.: Routledge, 2001.

ИНТЕРНЕТ РЕСУРСЫ

1. Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива (<http://lawmix.ru/abro.php?id=1831>).
2. Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе. Киев. 29 января 2003 г. (<http://www.kremlin.ru/text/docs/2003/01/30632.shtml>).
3. Доклад консультативного военного совета научно-исследовательского центра CNA Corporation «National Security and the Threat of Climate Change» (<http://securityandclimate.cna.org/>).
4. Зубченко Л.А. Лиссабонская стратегия Евросоюза: разочарования и надежды (http://www.perspektivy.info/oykumena/lissabonskaya_strategiya_evrosoiuza_razocharovaniya_i_nadezhdy_2007-8-26-10-25.htm).
5. Повестка дня XXI. (<http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/part2/ch17.htm>).
6. Развитие морского хозяйства в Китае (Белая книга). См.: <http://china.org.cn/russian/32960.htm>.
7. The Arctic Ocean and Climate Change: a Scenario for the US NAVY . United States Arctic Research Commission. 4350 North Fairfax Drive, Suite 630, Arlington, VA 22203. (<http://www.natice.noaa.gov/icefree/NavyArcticPanel.pdf>).
8. Australia's Ocean Policy (<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv1.pdf>); <http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv2.pdf>).
9. The Australian Coastal Atlas (www.deh.gov.au/coasts/atlas/index.html).
10. Beaufort Sea Large Ocean Management Area (<http://www.beaufortseapartnership.ca/bslom.html>).
11. Ecosystem approaches and oceans (http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/7thmeetingpanel.htm).
12. Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystem and Human Well-being: Synthesis (См.: <http://www.maweb.org/documents/document.791.aspx.pdf>).
13. Canada's Oceans Strategy: Our Oceans, Our Future (http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/ri-rs/cos-soc/pdf/cos-soc_e.pdf).
14. Canada Wildlife Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/W-9/>).
15. Canada National Parks Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/N-14.01/index.html>).

16. Changing Oceans, Changing World. Ocean Priorities for the Obama Administration and Congress. CM.: http://www.jointoceancommission.org/resource-center/1-Reports/2009-04-07_JOCI_Changing_Oceans,_Changing_World.pdf.
17. Climate change and international security, joint policy paper of 14 March 2008 to the European Council
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf).
18. Climate Change and National Security. 037 STC 09 E (<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1765>).
19. Climate Changes in the Arctic: Challenges for the North Atlantic Community (<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=687>).
20. Climate-Derived Tensions in Arctic Security. Sandia Report. SAND2008-6342. September 2008
(http://marad.dot.gov/documents/ARCTIC_Climate_Derived_Challenges_in_the_Arctic.pdf).
21. Coasts and Oceans: Marine Protected Areas
(www.deh.gov.au/coasts/mpa/index.html).
22. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).
23. ESSIM Initiative (<http://www.mar.dfo-mpo.gc.ca/oceans/e/essim/essim-intro-e.html>).
24. European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance
(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>).
25. First ESSIM Workshop. Proceedings of a Workshop on the Ecosystem Considerations for the Eastern Scotian Shelf Integrated Management Area
(www.mar.dfo-mpo.gc.ca/science/rap/internet/pro2000-14.pdf).
26. Governance of the Mediterranean Sea: Outlook for the Legal Regime. IUCN Report. 2005. (http://cmsdata.iucn.org/downloads/medgov_english.pdf).
27. The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27 – 29 may 2008.
(http://www.norvegia.ru/nr/rdonlyres/945fb4d9-f4c7-4bcd-a5f9-57c91dce4a7b/94847/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf).
28. Intergovernmental Agreement on the Environment
(<http://www.environment.gov.au/esd/national/igae/index.html>).
29. International development Strategy for the second United Nations development decade
(<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>).
30. Joe Borg. The European Union's strategy of sustainable management for the Arctic
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/9&type=HTML>).
31. Kemp D. (Federal Minister for the Environment) “Marine Plan leads worlds in sustainable oceans management”. 21 May 2004.
(www.deh.gov.au/minister/env/2004/mr21may04.html).
32. Large Marine Ecosystems of the World, Scotian Shelf
(www.edc.uri.edu/lme/Text/scotian-shelf.htm).
33. Marine Bioregional Planning CM:
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/index.html>

34. Marine Bioregional Planning for Commonwealth waters. Northern Oceans Cm.: <http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/north/pubs/north-brochure.pdf>;
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/north/pubs/bioregional-profile.pdf>.
35. Marine Bioregional Planning for Commonwealth waters. South-west Oceans (<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/south-west/pubs/sw-brochure.pdf>).
36. The Marine Resources and Engineering Development Act of 1966 (PL 89-454), (<http://www.opencrs.com/document/IB10132>).
37. Matthew Rusling. Coast Guard Unprepared for Climate Change in Arctic // National Defense. – 2008. – August.
(<http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2008/August/Pages/CoastGuardUnpreparedforClimateChangeinArctic.aspx>).
38. National Action Plan for Salinity and Water Quality (<http://www.napswq.gov.au/>).
39. National Strategy for Maritime Security
(http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf)
40. Naval Operations in an Ice-free Arctic. Symposium 17-18 April 2001. Final Report. Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy, and the Arctic Research Commission. Prepared by: Whitney, Bradley & Brown, Inc. (<http://www.natice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf>).
41. The Northern Dimension Policy
(http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm).
42. North-west Marine Bioregional Plan Bioregional Profile Cm.:
<http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/publications/north-west/pubs/bioregional-profile.pdf>; <http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/north-west/index.html>.
43. NSPD 41. Maritime Security Policy (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>)
44. NSPD 41/HSPD 13 National Strategy for Maritime Security Supporting Plans
(http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial_0608.shtm).
45. Oceans Act (<http://laws.justice.gc.ca/en/O-2.4/>).
46. The Offshore Constitutional Settlement
(http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/InternationalLaw_TheOffshoreConstitutionalSettlement).
47. Oil Spill Response in Arctic Waters. Report commissioned by WWF. October 2007
(http://assets.panda.org/downloads/nuka_oil_spill_response_report_final_jan_08.pdf).
48. PDD/NSC-26 US Antarctica Policy (<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd26.htm>)
49. Robert W. Corel. I The Science of Climate Change. In Global Climate Change:
50. Natural Resource Management Council (http://www.mincos.gov.au/about_nrmmc).
51. National Security Implications
(<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB862.pdf>).
52. Sable Gully Conservation Strategy (www.ns.ec.gc.ca/reports/pdf/sable.pdf).
53. Security Prospects In The High North. A seminar organized jointly by NATO and the Government of Iceland, in cooperation with the NATO Defense College, Hilton Reykjavik Nordica Hotel, Reykjavik, Iceland 28-29 January 2009
(<http://www.nato.int/docu/update/2009/pdf/090128a.pdf>).
54. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North (<http://www.nato.int/docu/update/2009/01-january/e0128a.html>).
55. Smuggling Chinese immigrants into Canada called big business
(<http://edition.cnn.com/2000/WORLD/americas/01/13/canada.smuggling/>).

56. Third Global Conference on Oceans, Coasts and Islands “Moving the Global Oceans Agenda Forward”, January 2006. Lissabon (Portugal) (<http://www.iisd.ca/download/asc/sd/yimbvol68num3e.txt>).
57. Transatlantic Policy Options for Supporting Adaptation in the Marine Arctic. Report of the Expert Workshop on 11 - 12 September 2008. Prepared by Mark Jariabka, Ecologic. (http://www.arctic-transform.org/download/workshop_synthesis_report.pdf).
58. US and Foreign Aid Assistance (<http://www.globalissues.org/article/35/us-and-foreign-aid-assistance>).

СПИСОК МАТЕРИАЛОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ДАННОЙ ПУБЛИКАЦИИ

ЧАСТЬ I. МОРСКАЯ ПОЛИТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И СОЮЗОВ

1.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСЛОВИЯ КАК ФАКТОР, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2004 год, раздел 23, «Глобализация: новые международные условия морской деятельности Российской Федерации», **Косолапов Н.А.**)

1.2. АНАЛИЗ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА В ОБЛАСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НИР «Комплексный анализ и обоснование конкурентоспособных моделей устойчивого развития морской деятельности Российской Федерации в условиях рисков и вызовов глобализации, 2008 год, раздел 4.4.2. «Современный этап регулирования морской деятельности ЕС: выработка Комплексной морской политики для Европейского союза», **Гудев П.А., Гиголаев Г.Е.**)

1.3. МОРСКИЕ ПОЛИТИКИ ВЕДУЩИХ МОРСКИХ ДЕРЖАВ

1.3.1. Морская политика Австралии (**Гудев П.А.**)

1.3.2. Океаническая политика Канады (**Гудев П.А.**)

1.3.3. Современные концепции океанической деятельности и подходы к освоению Мирового океана в США (НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2006 год, Приложение К. «Морские политики ведущих морских держав», **Баврина Е.Е., Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Жукова Г.Н., Загайвили В.С., Крояло И.В., Писарев В.Д., Синельников И.З., Малышев Л.П.**; НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2004 год, раздел 26.1. «Зарубежный опыт управления морской деятельностью», **Баврина Е.Е., Войтоловский С.Г., Вылегжанин А.Н., Деомидов Ю.М., Жукова Г.Н., Крояло И.В., Писарев В.Д., Михайличенко Ю.Г.**)

1.3.4. Морская политика Японии (**Гиголаев Г.Е.**; НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2006 год, Приложение К. «Морские политики ведущих морских держав», **Баврина Е.Е., Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Жукова Г.Н., Загайвили В.С., Крояло И.В., Писарев В.Д., Синельников И.З., Малышев Л.П.**)

1.3.5. Морская политика Китая (НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2006 год, Приложение К. «Морские политики

ведущих морских держав», Баврина Е.Е., Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Жукова Г.Н., Загашвили В.С., Крояло И.В., Писарев В.Д., Синельников И.З., Малышев Л.П.)

- 1.3.6. Морская политика Бразилии (НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2005 год, раздел 20.3. «Исследование процессов формирования морской политики ряда зарубежных стран и их региональных объединений», Буник И.А., Жукова Г.Н., Корзун В.А., Писарев В.Д., Русакова С.М., Синельников И.З., Сиражетдинова О.А., Чернявский Е.Б.)

ЧАСТЬ II. ИММАНЕНТНАЯ КОНФЛИКТНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МОРЕПОЛЬЗОВАНИЯ (НИР «Комплексный анализ и обоснование конкурентоспособных моделей устойчивого развития морской деятельности Российской Федерации в условиях рисков и вызовов глобализации, 2008 год, раздел 3.2. «Исследование причин возникновения конфликтов между прибрежными государствами в условиях глобализации», Апиманова Т.Е., Гиголаев Г.Е., Дудыкина И.П., Краишкина С.А., Шаповалов Б.П.)

- 2.1. СУЩЕСТВУЮЩИЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЙ МОРСКИЕ КОНФЛИКТЫ** (НИР «Комплексный анализ и обоснование конкурентоспособных моделей устойчивого развития морской деятельности Российской Федерации в условиях рисков и вызовов глобализации, 2008 год, раздел 4.1.4. «Регулирование деятельности во внутренних морских водах», Дудыкина И.П., Краишкина С.А.; НИР «Разработка предложений по стратегическому прогнозированию и планированию морской деятельности Российской Федерации на основе совершенствования системы государственного управления, пространственного развития и международного сотрудничества для оптимизации источников инвестиций в проекты, рекомендуемые к реализации, в том числе на 3-ем этапе ФЦП «Мировой океан», 2008 год, раздел III.1. «Анализ международных ограничений развития региональных направлений морской политики Российской Федерации», Вылегжанин А.Н., Гудев П.А., Каламкарян Р.А., Краишкина С.А.; раздел III.2. «Анализ альтернативных вариантов появления отечественных и международных политико-экономических угроз российским интересам в Мировом океане и рекомендации по их локализации и сглаживанию», Вылегжанин А.Н., Гиголаев Г.Е., Косолапов Н.А., Пушкарева Э.Ф., Шаповалов Б.П.; раздел III.3. «Разработка рекомендаций по обеспечению суверенитета, суверенных прав и национальных интересов Российской Федерации в различных районах Мирового океана», Буник И.В., Вылегжанин А.Н., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А.; НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 19. «Оценка последствий потенциального развития сетевых систем управления Мировым океаном и процессов формирования международных условий», Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Писарев В.Д., Синецкий В.П., Свининых Е.А.; НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ

эффективности морской деятельности страны», 2006 год, раздел 11.3. «Бассейновые морские конфликты», Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Краишкина С.А.)

2.1.1. Балтийское море

2.1.2. Каспийское море

2.1.3. Российско-украинские споры в Азово-Черноморском регионе (НИР «Разработка предложений по стратегическому прогнозированию и планированию морской деятельности Российской Федерации на основе совершенствования системы государственного управления, пространственного развития и международного сотрудничества для оптимизации источников инвестиций в проекты, рекомендуемые к реализации, в том числе на 3-ем этапе ФЦП «Мировой океан», 2008 год, раздел III.3.4. Гиголаев Г.Е.)

2.1.4. Тихоокеанский регион (Гиголаев Г.Е.)

2.2. СПЕЦИФИКА МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ВЫСОКОШИРОТНЫХ РАЙОНАХ

2.2.1. Арктика: зона межгосударственного сотрудничества и противоречий (НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 19.3. «Арктика: зона межгосударственного сотрудничества и противоречий», Гудев П.А.; НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2006 год, раздел 11.3. «Бассейновые морские конфликты», Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Краишкина С.А.)

2.2.2. Формирование концептуальных основ политики зарубежных стран и союзов в отношении Арктики (Гудев П.А.)

2.2.3. Антарктика: полюс столкновения межгосударственных интересов (НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 20. «Выявление перспективных районов добычи водных биоресурсов и минерального энергетического сырья», Арбатов А.Г., Кондаков А.В., Ретеюм А.Ю., Синельников И.З.)

ЧАСТЬ III. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НИР «Комплексный анализ и обоснование конкурентоспособных моделей устойчивого развития морской деятельности Российской Федерации в условиях рисков и вызовов глобализации, 2008 год, раздел 4.1.11. «Сводный анализ мер регулирования морской деятельности, реализуемых международными организациями», Дудыкина И.П., Краишкина С.А.; раздел 4.2. «ООН и ее роль в регулировании морской деятельности», Буник И.А., Дудыкина И.П., Пушкарева Э.В., Шаповалов Б.П.; раздел 4.3. «Характеристика современных специализированных учреждений ООН и их вклад в регулирование морской деятельности», Дудыкина И.П., Краишкина С.А., Шаповалов Б.П.)

3.1. РЕГУЛЯЦИОННЫЕ ФУНКЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- 3.2. ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОКЕАНИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**
(НИИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 19.1. «Концепция глобального океанического управления: теория и практика», Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Писарев В.Д.)

**ЧАСТЬ IV. МОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ:
ПРОЦЕССЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЙ ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

- 4.1. РОЛЬ ЭКОСИСТЕМНОГО ПОДХОДА** *(НИИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 18. «Международные проблемы формирования экосистемного подхода к освоению Мирового океана», Жукова Г.Н., Корзун В.А., Краишкина С.А., Писарев В.Д., Синельников И.З.)*

**4.2. ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АЛАРМИЗМА НА РАЗВИТИЕ МОРСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

- 4.2.1. Экологический императив *(НИИР «Разработка предложений по стратегическому прогнозированию и планированию морской деятельности Российской Федерации на основе совершенствования системы государственного управления, пространственного развития и международного сотрудничества для оптимизации источников инвестиций в проекты, рекомендуемые к реализации, в том числе на 3-ем этапе ФЦП «Мировой океан», 2008 год, Раздел III.1.2. «Экологический императив», Гудев П.А.)*
- 4.2.2. Формирование института защиты морской среды *(НИИР «Разработка предложений по стратегическому прогнозированию и планированию морской деятельности Российской Федерации на основе совершенствования системы государственного управления, пространственного развития и международного сотрудничества для оптимизации источников инвестиций в проекты, рекомендуемые к реализации, в том числе на 3-ем этапе ФЦП «Мировой океан», 2008 год, раздел III.2. «Анализ альтернативных вариантов появления отечественных и международных политико-экономических угроз российским интересам в Мировом океане и рекомендации по их локализации и сглаживанию», Вылегжанин А.Н., Гиголаев Г.Е., Косолапов Н.А., Пушкарева Э.Ф., Шаповалов Б.П.; НИИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 14. «Анализ процессов экологизации международного морского права и эволюции международно-правового режима регулирования морской деятельности», Вылегжанин А.Н., Жуков А.И., Краишкина С.А., Пушкарева Э.В., Саксина Т.Г., Шаповалов Б.П.; НИИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2005 год, раздел 18. «Анализ процессов развития международно-правового регулирования морской деятельности», Андреева Е.Е., Абаслы К.Н., Буник И.А., Вылегжанин А.Н., Лисаускайте В.В.)*

Молодцова Е.С., Краишкина С.А, Сиражетдинова О.А., Шаповалов Б.П., Храбсков В.Г.)

4.2.3. Политика Европейского союза по защите морской среды (*НИР «Разработка предложений по стратегическому прогнозированию и планированию морской деятельности Российской Федерации на основе совершенствования системы государственного управления, пространственного развития и международного сотрудничества для оптимизации источников инвестиций в проекты, рекомендуемые к реализации, в том числе на 3-ем этапе ФЦП «Мировой океан», 2008 год, раздел III.1. «Анализ международных ограничений развития региональных направлений морской политики Российской Федерации», Вылегжанин А.Н., Гудев П.А., Каламкарян Р.А., Краишкина С.А; НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2005 год, раздел 18. «Анализ процессов развития международно-правового регулирования морской деятельности», Андреева Е.Е, Абаслы К.Н, Буник И.А., Вылегжанин А.Н., Лисаускайте В.В. Молодцова Е.С., Краишкина С.А, Сиражетдинова О.А., Шаповалов Б.П., Храбсков В.Г.)*

4.2.4. Экологизация ВТО (*НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2005 год, раздел 17. «Оценка возможного влияния ВТО на развитие морской деятельности России», Корзун В.А, Писарев В.Д.)*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ (*Гудев П.А., Косолапов Н.А.)*

ПРИЛОЖЕНИЕ. ПРАКТИКА ПРИБРЕЖНОГО УПРАВЛЕНИЯ МОРЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ (*НИР «Оптимизация отношений пользователей различными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», 2007 год, раздел 19.1. «Концепция глобального океанического управления: теория и практика», Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Писарев В.Д.)*

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | |
|----------------|--|
| ACAP | (The Atlantic Coastal Action Plan) Программа действий в отношении Атлантического побережья |
| AMEC | программа «Военного сотрудничества в Арктике по вопросам окружающей среды» |
| ANZECC | (Australia and New Zealand Environmental and Conservation Council) Австралийский и Новозеландский Совет по сохранению окружающей среды |
| CEMP | (Comprehensive Environmental Management Plan) программа «Всесторонний план управления окружающей средой» |
| CSI | (Container security initiative) Инициатива по контейнерной безопасности |
| CZM | (Coastal zone management) Управление прибрежной зоной (см. также КУПЗ) |
| EMSA | (European Maritime Security Agency) Европейское агентство морской безопасности |
| ESSIM | (Eastern Scotian Shelf Integrated Management Initiative) Инициатива по интегрированному управлению Восточно-шотландским шельфом |
| FRONTEX | (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) Европейское агентство по сотрудничеству в области управления внешними границами стран-членов ЕС |
| ICO | (Interdepartmental Committee on Oceans) Межминистерский комитет по океанам |
| IGAE | (Intergovernmental Agreement on the Environment) Межправительственное соглашение по окружающей среде |
| IMP | (Integrated Management Plan) интегрированный план управления |
| IOGN | (The international ocean governance network) Международная сеть по управлению океаном |
| IPCC | (Intergovernmental Panel on Climate Change) Межправительственная группа экспертов по изменению климата |
| LOMA | (Large Ocean Management Areas) большие океанические зоны управления (см. также БМЭ) |
| MEQ | (Marine Environmental Quality) Программа «Качество морской окружающей среды» |
| MPA | (Marine Protected Area) охраняемые морские зоны |
| NAP | (National Action Plan on Salinity and Water Quality) Национальный план действий по солености и качеству воды |
| NRMC | (Natural Resource Management Council) Совет по управлению природными ресурсами |
| NRSMPA | (National Representative System of Marine Protected Area) Национальная система морских защищенных областей |
| NSMS | (The National Strategy for Maritime Security) Национальная стратегия морской безопасности |
| OCA/PAC | (Ocean and Coastal Areas Programme Activity Centre) Центр программ по океанам и прибрежным зонам |
| OCS | (Offshore Constitutional Settlement) Конституционное Соглашение по прибрежным водам |

| | |
|-------------------|--|
| RMPs | (Regional marine Plans) Региональные морские планы |
| UNCED | (United Nations Conference on Environment and Development) Конференция ООН по окружающей среде и развитию |
| UNCLOS | (United Nations Conference/Convention on the Law of the Sea) – Конференция/Конвенция ООН по морскому праву |
| WEO | (World Environment Organization) Международная организация по окружающей среде |
| АПЛ | атомная подводная лодка |
| БМЭ | большие морские экосистемы |
| ВБР | водные биоресурсы |
| ВВП | валовой внутренний продукт |
| ВВС | военно-воздушные силы |
| ВГКШ | внешняя граница континентального шельфа |
| ВМО | Всемирная метеорологическая организация |
| ВМС | военно-морские силы |
| ВМФ | Военно-Морской Флот |
| ВСНП | всекитайское собрание народных представителей |
| ВТО | Всемирная торговая организация |
| ГА ООН | Генеральная ассамблея ООН |
| ГАТТ | (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) генеральное соглашение по тарифам и торговле |
| ГОА | Государственная океаническая администрация (КНР) |
| ГСОУ | Глобальная система океанического управления |
| ЕС | Европейский Союз |
| ИМО | Международная морская организация |
| ИНМАРСАТ | Международная организация морской спутниковой связи |
| ИЭЗ | исключительная экономическая зона |
| КЕПС | Комиссия естественных производительных сил |
| КТК | Каспийский трубопроводный консорциум |
| КУПЗ | комплексное управление прибрежной зоной |
| МАГАТЭ | Международное агентство по атомной энергии |
| МАРПОЛ | Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов |
| МВК | межведомственная комиссия |
| МД | Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года |
| МЗИТ | Министерство земли, инфраструктуры и транспорта (Япония) |
| МНПО | международные неправительственные организации |
| МОК ЮНЕСКО | Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО |
| МОТ | международная организация труда |
| МРРО | международные рыбохозяйственные региональные организации |
| НАТО | Организация Североатлантического договора |
| НАФО | Организация по рыболовству в Северо-западной Атлантике |
| НГО | негосударственные организации |
| НИР | научно-исследовательская работа |
| НИИ | научно-исследовательский институт |
| НОП | национальная океаническая политика |
| НТП | научно-технический прогресс |
| НЭС | научно-экспертный совет |
| ООН | организация объединенных наций |
| ОСПАР | Комиссии по защите окружающей среды Северо-восточной |

| | |
|-----------------|--|
| | Атлантики |
| ПОМ | подводная окраина материка |
| ПРООН | Программа развития ООН |
| РИТЭГ | радиоизотопный термоэлектрический генератор |
| СЕГ | Северо-европейский газопровод – газопровод «Северный поток» |
| СЛО | Северный ледовитый океан |
| СМИ | средства массовой информации |
| СМП | Северный морской путь |
| СНВ | Сокращение наступательных сооружений |
| СОПС | Государственное научно-исследовательское учреждение Совет по изучению производительных сил |
| СПГ | сжиженный природный газ |
| ПЛО | противолодочная оборона |
| ТНК | транснациональные корпорации |
| ТПМД | Теория и практика морской деятельности |
| ФАО | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций |
| ФЦП | Федеральная целевая программа |
| ХЕЛКОМ | Хельсинкская комиссия – комиссия по защите морской среды Балтийского моря |
| ЦИК СССР | Центральный исполнительный комитет Союза Советских социалистических республик |
| ЦК КПСС | Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза |
| ЧФ | Черноморский флот |
| ЮНЕП | Программа ООН по окружающей среде |
| ЮНЕСКО | Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры |

«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»
серия научных публикаций
под редакцией проф. Войтоловского Г.К.

Выпуск восемнадцатый

Составители: Гиголаев Г.Е., Гудев П.А.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСЛОВИЯ

©СОПС, 2010 г.

Тираж 500 экз.

117977, Москва, ГСП-7, ул. Вавилова, 7.