

ДОКУМЕНТЫ

Европейский союз: к созданию правовых основ комплексной морской политики

Вылегжанин А.Н.*

Внимание читателей предлагается переведенный на русский язык текст документа, в котором изложена позиция Комиссии Европейских сообществ в отношении интеграции стран Европейского союза в сфере морской политики. Сообщение Комиссии об этой значимой политико-правовой позиции было направлено 10 октября 2007 года в органы Европейского союза, в государства – члены ЕС¹. Это не первый официальный документ в области европейской морехозяйственной интеграции.

1. Историко-правовой экскурс. Еще в 1970 г. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) стало единственной в мире межправительственной организацией, которая официально приняла решение о проведении так называемой «общей рыболовной политики»², о выработке единого правового режима для 200-мильных рыболовных и исключительных экономических зон стран – членов ЕЭС, а в перспективе – о создании «общей рыболовной зоны» ЕЭС (впрочем, к настоящему

* Вылегжанин Александр Николаевич — д.ю.н., профессор, член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ.

¹ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. An Integrated Maritime Policy for the European Union. Brussels, 10.10.2007, COM (2007 575 final). (Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету по делам регионов. Комплексная морская политика для Европейского союза).

² La politique commune de la pêche. Le dossier de l'Europe. 11/1983. P. 1–8.

времени так и не созданной). 200-мильные исключительные экономические зоны стран – членов ЕЭС – это обширные морские пространства с общей площадью (включая зоны вокруг островов этих стран) порядка 22 млн км. ЕЭС в ходе разработки и осуществления своей общей рыболовной политики (Common Fishery Policy) оказывало большее или меньшее воздействие на рыболовную политику третьих государств (не членов ЕЭС), прежде всего тех развивающихся стран, в водах которых сосредоточены значительные промысловые запасы рыб³.

По смыслу текстов *постановления Совета министров ЕЭС* от 20 октября 1970 г., *Акта о присоединении к ЕЭС Великобритании, Ирландии и Дании* от 1972 г., резолюции Совета министров ЕЭС от 3 ноября 1972 г. *общая рыболовная политика ЕЭС* определена как совокупность мероприятий, направленных на установление единого правового режима сохранения и использования живых ресурсов в морских водах государств-членов, на которые распространяется их суверенитет или юрисдикция. Первоначально государства-члены получили право равного доступа к живым морским ресурсам в водах, находящихся в пределах до 12 морских миль от исходных линий вдоль побережья (без какой-либо дискриминации по признаку национальной принадлежности). С 1977 г. общая рыболовная политика была распространена на 200-мильные рыболовные, исключительные экономические зоны государств – членов ЕЭС. Сообществу были предоставлены полномочия заключать соглашения с третьими государствами об их доступе в воды государств-членов, а также соглашения о доступе государств-членов в воды этих третьих стран.

Попытки выработать единую рыболовную политику и унифицировать правовые нормы, устанавливающие режим морских биоресурсов предпринимались и государствами других регионов: Азии и Африки (в рамках Афро-Азиатского юридического консультативного комитета), Западной Африки (в рамках Западноафриканского экономического сообщества), Латинской Америки (в рамках Комитета по сотрудничеству и развитию стран Карибского бассейна), Латиноамериканской экономической системы, Андской группы, Карибского банка развития), странами бассейна Тихого океана (в рамках тихоокеанской комиссии, тихоокеанского форума) и т.д. Но именно ЕЭС удалось занять передовые рубежи в межгосударственной морехозяйственной интеграции.

³ См. об этом: Вылегжанин А.Н., Шаповалов Б.П. Международно-правовые особенности соглашений ЕЭС об использовании морских живых ресурсов. М., 1981 г.

Это позволило Сообществу прежде всего эффективнее защищать права государств-членов в рамках концепции «исторических правооснований», причем в отношениях не только с развивающимися странами.

Так, в Соглашении о рыболовстве между ЕЭС и США (1977 г.) говорится, что при определении части остатка допустимого улова, которая может быть предоставлена правительством США государствам – членам ЕЭС, а также другим странам, принимается во внимание, в частности, «традиционное рыболовство, если таковое имеет место», участие в научных исследованиях и выявлении запасов, а также «необходимость сведения к минимуму экономического ущерба в случаях, если суда государств – участников ЕЭС обычно вели промысел живых ресурсов, в отношении которых США осуществляют полномочия по управлению». Фактор традиционности или историчности учитывался Соединенными Штатами Америки и при распределении между государствами – членами ЕЭС квот вылова в пределах остатка допустимого улова. В соответствии с упомянутым соглашением 1977 г. США распределяют эти квоты «с учетом предыдущих уловов стран – членов ЕЭС»⁴. Соглашение по рыболовству между ЕЭС и Канадой (1979 г.) в положениях, касающихся учета традиционных прав на рыболовство, сходно с рассмотренным выше соглашением между ЕЭС и США. В этом соглашении, однако, «традиционные» права ЕЭС учтены Канадой не только в силу международного морского права: в качестве компенсации за право промысла в канадской зоне ЕЭС пошло на расширение канадского экспорта рыбопродуктов в страны – члены Сообщества. В соглашении о рыболовстве между ЕЭС и Фарерскими островами (1977 г.) говорится о том, что при определении промысловых возможностей стороны будут учитывать «обычные уловы обеих стран» (ст. 2)⁵. В Соглашении о рыболовстве между ЕЭС, с одной стороны, и Правительствами Дании и Фарерских островов, с другой стороны, (1980 г.) учитывается «жизненная важность для Фарерских островов рыболовства, которое составляет основу их экономической деятельности»⁶. В Соглашении также отмечается значение фактора традиционности: «При определении рыболовных возможностей

⁴ Official Journal of the European Communities, 09.06.1977. No. L. 141/2.

⁵ Communautés Européennes, Bruxelles, 7 Mars, 1977. S/416/1/77.

⁶ Agreement on fisheries between EEC, on the one part, and the Government of Denmark and the Home Government of Faroe Islands, on the other part // Eurofish Report. Sept. 3, 1980. P. L 8.

каждая из Сторон принимает во внимание... обычные уловы обеих Сторон...»⁷. В Соглашении о рыболовстве у побережья Гвинеи-Бисау между ЕЭС и Республикой Гвинея-Бисау (1980 г.) стороны учли «тот факт, что суда под флагами государств – членов Сообщества обычно осуществляли рыболовную деятельность в данной зоне». Аналогичное положение содержится и в Соглашении о рыболовстве у побережья Сенегала между ЕЭС и Сенегалом (1979 г.)⁸.

Учитываемые в соглашениях относящиеся к делу – *relevant* – обстоятельства не ограничиваются только сочетанием исторических (традиционных) и экономических факторов. Так, в Соглашении между ЕЭС и Швецией говорится, что при определении общего допустимого улова каждая из сторон учитывает наилучшие имеющиеся научные сведения, взаимозависимость видов морских биоресурсов, работу компетентных международных организаций и «иные относящиеся к делу факторы»⁹.

Затяжным и трудным было решение вопроса об учете исторических прав Испании на рыбный промысел в 200-мильных зонах государств – членов ЕЭС в период, когда Испания еще не была членом Сообщества. Исторические рыболовные права Испании длительное время не оспаривались государствами – членами ЕЭС. Например, в генеральном соглашении между Испанией и Францией (1967 г.) признавалось «постоянное право» на промысел каждой из сторон в прибрежной полосе другой стороны на расстоянии от 6 до 12 миль от побережья (ст. 1); такое право, сказано в соглашении, зиждется на признании «обычного рыболовства» (ст. 5)¹⁰. В Соглашении о переходных правах, заключенном между Испанией и Ирландией в 1964 г., регулируется осуществление «исторических прав» испанских рыбаков в ирландской прибрежной полосе, находящейся на удалении от 3 до 6 миль от исходных линий. В ряде односторонних актов Ирландия признала за Испанией такие права в более широкой прибрежной полосе – на удалении 6–12 миль. С 1977 г., однако, испанские суда, ведущие промысел в водах, находящихся под рыболовной юрисдикцией стран – членов ЕЭС (в основном Франции), стали периодически подвергаться штрафам. При этом, как отметил профессор международного права

⁷ Ibid.

⁸ Eurofish Report. № 88, Oct. 1980.

⁹ Journal officiel des Communautés européennes. № L 226/17 – 29.08.1980.

¹⁰ Eurofish Report. № 86 Sept. 3, 1980. P. 46.

Мадридского университета Жозе Л. Месегуер, в качестве юридического довода выдвигалось то, что компетенция по вопросам рыболовства перешла к ЕЭС¹¹. На уязвимость такого довода обратили внимание и авторы специального исследования, посвященного комплексной рыболовной политике ЕЭС. «В самом деле, – отмечается в этом исследовании, – если Париж настаивает на доступе в ирландские и британские воды на основании исторических прав, ему будет трудно в будущем отказать в доступе во французские воды в Бискайском заливе рыбакам Испании»¹².

Вопрос о традиционных правах на морские живые ресурсы трудно решался не только в отношениях ЕЭС с третьими странами, но и в отношениях между государствами – членами ЕЭС. В Постановлении Совета министров ЕЭС № 2141 (1970 г.) и в Акте о присоединении к ЕЭС Великобритании, Ирландии и Дании (1972 г.) с такими правами связываются важные юридические последствия. Так, согласно этим документам каждое из государств – членов ЕЭС обязалось в течение 10 лет разрешать в своей 6-мильной прибрежной зоне, на которую распространяется, соответственно, его суверенитет или юрисдикция, рыбный промысел теми судами, которые традиционно вели такой промысел в этих районах, а также судами, приписанными к портам «прилегающей географической зоны» (ст. 100, п. I Акта о присоединении). При этом предусмотрено, что в случае угрозы чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов в отдельных районах могут быть предусмотрены ограничения в отношении вылова конкретных видов, промысловых участков, периодов промысла, методов и орудий лова (ст. 5)¹³.

Проблемы реализации общей рыболовной политики сохраняются и сегодня. Одна из них – отказ Дании применять эту политику к 200-мильной зоне у побережья Гренландии, с учетом автономного статуса этого острова и обязательств перед его населением. То есть единственный шанс для ЕС осуществлять общую рыболовную

¹¹ Meseguer J.L. Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE // *Revue du Marché commun*. Paris, 1980, № 241. P. 527–534.

¹² Подробнее см.: Вылегжанин А.Н., Шаповалов Б. П. Указ. соч. С. 18–34.

¹³ *Journal officiel des Communautés européennes*. 27.10.1970. № 1236. P. 1–5. О комплексной рыболовной политике ЕЭС см.: *The European Community's Fishery Policy*.-Luxemburg. Office for Official Publications of the European Communities. 1985. 77 p. Рец. на эту книгу см.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. ЕЭС: противоречия рыбохозяйственной интеграции // *Рыбное хозяйство*. 1986. № 4. С. 72–75.

политику в морских водах Северного Ледовитого океана так и не использован (четыре другие государства, побережье которых выходит к этому океану: Россия, Канада, США, Норвегия, – не являются членами ЕС).

С 1 апреля 1998 г. ЕС является участником Конвенции ООН по морскому праву. Одни государства – члены ЕС стали участниками этой конвенции раньше (например, Франция – с 11 апреля 1996 г.), другие – позднее (например, Дания – с 16 ноября 2004 г.).

2. Полезный для России опыт правотворчества Европейского союза и Совета Европы: механизмы комплексного (интегрированного) прибрежного управления. В «старой» Европе давно осознали, что выходящее к морю побережье – это реальное благо, значение которого для прибрежного государства оценивается все более высоко. Колоссальные экономические, военные, экологические и иные интересы прибрежного государства связаны с использованием своего морского побережья и примыкающих к нему морских вод, находящихся под суверенитетом или юрисдикцией такого государства. В юридическом плане побережье и примыкающие к нему морские воды – это объекты многих правоотношений, в т.ч. и международных.

В геоморфологическом и географическом плане, как считают ученые, берег, подводный береговой склон и относительно неглубокое морское пространство над таким склоном образуют зону перехода от Мирового океана к суше, область интенсивного взаимодействия гидросферы, литосферы, атмосферы и биосферы, лавинной седиментации терригенных и иных осадков, наибольшего видового биоразнообразия, максимальной биопродуктивности. Эта «контактная» зона, кроме того, составляет важнейший естественный рекреационный и оборонный ресурс прибрежного государства. Она же являет собой и область множественного хозяйственного использования: портового и иного гидротехнического развития, интенсивной морехозяйственной деятельности, в т.ч. судоходной и природоресурсной (прежде всего лова рыбы и морского зверя и морской добычи полезных ископаемых). Протяженность береговой зоны планеты измеряется, по некоторым данным, в 777 тысяч километров, в ней проживает около 60 процентов населения планеты, причем обозначена тенденция к росту этой величины¹⁴.

¹⁴ О механизмах комплексного управления прибрежной зоной см.: Айбулатов Н.А., Варганов Р.В., Михайличенко Ю.Г. Проблема комплексного управления прибрежными

Мировым банком прибрежная зона (coastal zone) определена как «район встречи суши с океаном, охватывающий как окружающую среду у береговой линии, так и примыкающие прибрежные воды (shoreline environment as well as adjacent coastal waters)». Согласно выводу Всемирной конференции по берегам, прибрежная зона – это «географически очерченный район (a geographically delineated area)», который характеризуется концентрированным взаимодействием прибрежной окружающей среды и соответствующими естественными и «созданными человеком структурными системами (corresponding natural and man-made structural systems)». По заключению Комиссии США по морским наукам, инжинирингу и ресурсам (US Commission on Marine Science, Engineering and Resources) прибрежная зона – это «та часть суши, на которую море оказывает воздействие в силу своей близости, и та часть моря, на которую суша оказывает воздействие в силу своей близости». В соответствии с определением, данным Комиссией европейских сообществ, прибрежная зона – это «полоса территории, состоящая из суши и моря, имеющая различную ширину в зависимости от природных условий и потребностей управления (a strip of land and sea territory of varying width depending on the nature of the environment and management needs)... Естественные прибрежные системы и районы, в которых человек в своей деятельности использует прибрежные ресурсы (coastal resources) могут распространяться за пределы территориальных вод (beyond the limits of territorial waters) и вглубь суши на несколько километров (and several kilometers inland)»¹⁵. По мнению российских экономистов и географов, морская граница прибрежной зоны «совпадает с расположением бровки шельфа. Сухопутная граница менее определена и проводится разными странами по-своему. Как правило, она совпадает с административными границами прилегающего

зонами морей России // Известия РАН. Серия географическая. № 6. 1996. С. 94–95; Бровко П.В. Береговая зона океана: географические и правовые аспекты управления. В кн.: Географические исследования морских побережий. Владивосток, 1998. С. 24–25. Анна П. Мак Гинн, сотрудница Института мониторинга мира, отмечает, что в береговой полосе на расстоянии до 100 километров от моря проживает более 2 миллиардов людей; два из трех основных городов мира (two out of three major cities in the world) расположены у побережья. – А.Р. Mc Ginn. Safeguarding the Health of Oceans. Worldwatch Paper 145. March 1999. P. 6. Комплексное управление прибрежными зонами. Правовой глоссарий / Ред. колл.: А.Н. Вылегжанин, Ю.М. Колосов, Ю.Г. Михайличенко. Рига, 2005. 136 с.

¹⁵ Pan-European Code of Conduct for Coastal Zones. Executive Summary. Doc.-PE-SCO (97), 14 Add. P. 31–32.

к морю района»¹⁶. Здесь авторы, судя по контексту, имеют в виду административные районы, т.е. наименьшие по площади административно-территориальные образования, предусмотренные законодательством прибрежного государства (в России это районы, на которые делится территория субъектов Российской Федерации и в которых, согласно главе 8 Конституции, осуществляется местное самоуправление).

Термин «прибрежная зона» широко используется в национальном законодательстве, вошел в некоторые международно-правовые документы, которые, однако, не являются международными договорами: Декларацию о глобальном потеплении и поднятии уровня моря 1989 г., Хартию бизнеса во имя устойчивого развития, Общеввропейский кодекс поведения в прибрежной зоне, Общеввропейскую стратегию биоразнообразия и ландшафтов, Кодекс ведения ответственного рыболовства и др.

В этих документах, во-первых, проводится различие между терминами «прибрежная зона» и «литораль». Последний (от лат. *litoralis*) означает ту часть берегового склона, которая осушается при отливе, но затапливается при приливе. Согласно ст. 5 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (и ст. 3 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г.), нормальной исходной линией для измерения ширины территориального моря является линия наибольшего отлива вдоль берега. Литораль, следовательно, находится от исходных линий к берегу, а не к морю, она не является частью территориального моря, но несомненно является компонентом прибрежной зоны.

Во-вторых, понятие «прибрежная зона» ни в коей мере не является эквивалентом понятия «прилежащая зона» (англ. – *contiguous zone*, фр. – *zone contigue*), которая прилегает к территориальному морю и в которой прибрежное государство вправе осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его государственной территории, а также для наказания за такие нарушения. Прилежащая зона не может распространяться за пределы двадцати четырех миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Прилежащая зона может быть частью прибрежной зоны (если на практике возобладает то приведенное выше широкое определение последней, которое дано российскими

¹⁶ Айбулатов Н.А., Варганов Р.В., Михайличенко Ю.Г. Указ. соч. С. 94.

экономистами и географами), а может и не быть такой частью (если возобладает определение прибрежной зоны, в узком смысле допускаемое упомянутым выше Общеввропейским модельным законом об устойчивом управлении прибрежными зонами: согласно этому закону прибрежная зона может быть ограничена только территориальным морем или даже его частью).

В Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. слово «прилежащий» не используется в тех статьях, в которых сказано о находящихся рядом иных пространствах, кроме прилежащей зоны. Так, в ст. 2 Конвенции 1982 г. (о статусе территориального моря) говорится о «примыкающем» (англ. – adjacent, фр. – adjacente) морском поясе, но не о «прилежащем». В ст. 15 Конвенции 1982 г. говорится о том, что берега «примыкают» друг к другу, а в ст. 55 – что исключительная экономическая зона есть район, «прилегающий (англ. – adjacent, фр. – adjacente)» к территориальному морю, но не прилежащий (англ. – contiguous, фр. – contigue). Иными словами, составители Конвенции 1982 г. проявили волю в том, чтобы не было терминологической путаницы в конвенционной конфигурации института прилежащей зоны.

В подготовленном в 1996 г. ФАО документе «Распространение на рыболовные ресурсы комплексного управления прибрежным районом» пространственные пределы прибрежного района (coastal area) или прибрежной зоны (coastal zone) не определены, хотя из контекста документа можно сделать вывод, что таковыми составители считают пределы морского района, находящегося под юрисдикцией прибрежного государства¹⁷.

По инициативе Совета Европы¹⁸ разработан проект Модельного (типового) закона для европейских государств. Согласно определению, предусмотренному в ст. 1 этого документа, прибрежная зона (coastal zone) означает «географический район, охватывающий как его морскую часть (maritime part), так и наземную (terrestrial) и включающий также часть побережья, непосредственно выходящую к морю». Эта зона «должна включать по меньшей мере (shall include at least) все территориальное море или его часть вместе с публичной морской

¹⁷ Integration of fisheries into Coastal Area Management. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 1996. 17 pp.

¹⁸ В отличие от трех Европейских сообществ – Европейского объединения угля и стали, созданного в 1951 г., Европейского сообщества по атомной энергии (1957 г.) и Европейского экономического сообщества (1957 г.), в Совете Европы (создан в 1949 г.) участвует и Российская Федерация.

собственностью государства (the maritime public property of the State), а также территории местных административных районов, выходящих к морю»¹⁹. Здесь определенно решен вопрос об одном из измерений – о протяженности прибрежной зоны вглубь суши от береговой линии (до границ местного административного района, выходящего к морю). Вопрос о втором измерении определенно не решен: в сторону моря прибрежная зона может «по меньшей мере» распространяться, по замыслу разработчиков проекта Модельного закона: а) до внешней границы всего территориального моря прибрежного государства; или б) до внешней границы территориального моря, но только не по всему побережью прибрежного государства; или в) на расстояние меньшее, чем до внешней границы территориального моря. По Модельному закону, следовательно, морская часть прибрежной зоны всегда больше, чем внутренние морские воды, но не обязательно, что эта морская часть включает все территориальное море.

Пределы использования прибрежного морского пояса достаточно четко обозначены международным правом, дифференцированно для районов, составляющих государственную территорию (в том числе районов территориального моря) и районов за пределами государственной морской границы, находящихся под юрисдикцией прибрежного государства. Эти обозначенные международно-правовые пределы, однако, стремятся иногда обойти крупные разработчики морских ресурсов, прежде всего нефтяные и газовые компании, в т.ч. транснациональные. С другой стороны, прибрежное государство, пытаясь посредством своего законодательства эффективно регулировать отношения по разработке морских ресурсов, принимает иногда меры, не предусмотренные международным правом (например, о таможенном законодательном режиме продукции морских промыслов на всем протяжении 200-мильной исключительной экономической зоны).

Кроме того, вовлеченность в морскую экономику разных природопользователей с явно конфликтными задачами, обремененными риском столкновений между ними прежде всего по поводу пользования конкретным участком морского побережья или морским районом, водной толщи или дна, требует ясных и легко применимых правовых норм. Однако, как отмечено во введении к цитированному Модельному (типовому) закону об устойчивом управлении прибрежными зонами:

¹⁹ Council of Europe. Model-Law on Sustainable Management of Coastal Zone, 1998. P. 3–7.

«Unanimity between the actors may never be found, however much you try»²⁰.

Согласно одному из объемных исследований по обозначенному вопросу, комплексное прибрежное управление (integrated coastal management) определяется как «постоянно осуществляемый процесс принятия решений в целях устойчивого использования, развития и защиты приморских сухопутных и прибрежных морских районов и их ресурсов»²¹. Судя по содержанию национальных законов, предусматривающих нормы о прибрежном управлении, оно нацелено прежде всего на учет современной демографической динамики: все большая часть населения планеты, как уже отмечалось, перемещается в прибрежный пояс. Далее, правовые положения о прибрежном управлении нацелены на создание юридического баланса интересов пользователей различными морскими ресурсами, в том числе конкурентных пользователей (например, рыбаков и разработчиков нефти в одном и том же районе дна территориального моря, недра которого содержат богатое месторождение «черного золота»), а поверхность дна является ареалом обитания значительных запасов крабов, иных «сидячих» видов), а также на уточнение основы урегулирования конфликтов между соответствующими морепользователями.

Нормативные механизмы прибрежного управления, кроме того, снижают риск грубого примата интересов влиятельной компании, в т.ч. транснациональной, или одного ведомства над общегосударственными интересами или интересами международного сообщества в целом; такое снижение достигается посредством правовых предписаний об управленческих альтернативах, об обязательных публичных заявлениях и открытых обсуждениях, организации обзоров исполнения таких правовых предписаний, международном контроле и т.д. При этом достигается и экономия средств за счет предупреждения дублирования в работе различных морских и иных ведомств прибрежных государств. Наконец, правовые механизмы прибрежного управления ориентированы на координированные общегосударственные меры в связи с масштабными природными изменениями.

²⁰ «Как ни пытаться, единогласия акторов никогда невозможно достигнуть». Council of Europe. Model-Law on Sustainable Management of Coastal Zones. Strasbourg, 6 March 1998. P. 3.

²¹ Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices. By Biliana Cicin-Sain and Robert W. Knecht. Island Press, 1997. P. 39.

«Противостихийное» предназначение правовых механизмов прибрежного управления особенно способствовало их распространению из сферы национально-законодательной в международное право, прежде всего в его вспомогательные источники. В Декларации о глобальном потеплении и поднятии уровня моря (Declaration on Global Warming and Sea Level Rise), принятой на международной конференции в Мали 18 ноября 1989 г., обращено внимание на перспективность механизмов прибрежного управления в качестве одной из мер координированной подготовки государств к глобальному поднятию уровня моря. В Декларации рекомендовано островным и малым государствам, «расположенным невысоко над уровнем моря», установить институциональные структуры защиты прибрежных зон и управления ими, а также принять законодательство для содействия таким мерам («establish the institutional framework to protect and manage their coastal zones and to enact legislation to facilitate such measures»)²².

В самом содержании концепции комплексного управления прибрежной зоной ключевыми являются две составляющие: юридическое содержание термина «прибрежная зона» и правовой механизм «комплексного управления» в ней всякой деятельностью. Первое законодательное уточнение этих составляющих предложили США. Согласно *Закону об управлении прибрежной зоной США 1972 г.*, такая зона включает в себя прибрежные морские воды и расположенные под ними или над ними поднятия земли, а также омываемое такими водами побережье с расположенными в нем или под ним *водотоками*. Термин «прибрежная зона» означает также острова, временно обсыхающие районы, затапливаемые части побережья, пляжи. Сухопутные границы прибрежной зоны определяются на таком удалении от моря, которое обеспечивает контроль над соответствующим районом суши и, как сказано в Законе, «использование которого оказывает непосредственное и существенное воздействие на прибрежные воды». Морская граница прибрежной зоны простирается: в Великих озерах – до международной границы между США и Канадой, в иных случаях – до внешней границы морской юрисдикции соответствующего штата, территория которого выходит к морю. В действующей в настоящее время редакции Закона констатировано, в частности, что растущий спрос на «энергию, *полезные ископаемые*, оборонные, рекреационные, транспортные

²² Текст Декларации см. в: International Environmental Law. Primary Materials. Ed. by Michael R. Molito. Kluwer Law and Taxations Publishers. 1991. P. 110–111.

ресурсы, промышленную деятельность в Великих озерах, *территориальном море, исключительной экономической зоне* и на *континентальном шельфе*, а также потребности в использовании этих районов для сброса отходов увеличивают нагрузку на такие районы и вызывают необходимость урегулирования» конфликтов между соперничающими пользователями прибрежной зоны. Предусмотрен механизм межведомственной координации регулирования деятельности в пределах прибрежной зоны, включающий программу управления ею, принимаемую штатом (субъектом федерации), а также процедуру подтверждения соответствия ей любой деятельности в указанной зоне, в т.ч. и рассмотрения государственными учреждениями заявок на получение лицензий или разрешений²³. В России подобного закона нет.

Как сказано в рассматриваемом европейском проекте Модельного закона, он учитывает такие международно-правовые источники, как Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Рамсарская конвенция 1971 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и протокол к ней 1978 г. (Конвенция МАРПОЛ 73/78), ряд региональных договоров о защите морской среды, а также главу 17 «Повестки дня на XXI век», принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (в частности, ее раздел 17.11 относительно сотрудничества государств в деле подготовки национальных руководящих принципов комплексного прибрежного управления)²⁴. Комплексное управление (Integrated Management) определено в этом документе как «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»²⁵. Определение, как мы видим, не отличается конкретной содержательностью, но вместе с тем декларирует весьма удачно цель комплексного прибрежного управления.

Структурно Модельный закон состоит из 17 разделов, разделенных на 81 статью. При создании Модельного закона об устойчивом

²³ Подробнее см.: Андреева Е.Е., Барсегов Ю.Г. и др. Комплексное управление прибрежными зонами. Рига, 2005.

²⁴ Council of Europe. Model -Law on Sustainable Management of Coastal Zones. P. 5–7.

²⁵ «Устойчивое развитие и использование прибрежных зон, учитывающее экономическое и социальное развитие, связанное с наличием моря и в то же время защищающее ландшафты и хрупкий экологический и биологический баланс во имя настоящего и будущих поколений». – Council of Europe. Model-Law Sustainable Management of Coastal Zones. P. 10.

развитии прибрежной зоны (1998 г.) разработчики этого акта, как отмечено в предисловии к нему, исходили из следующих основных идей:

– естественное побережье является «невозобновимым природным ресурсом (a non-renewable resource)»;

– сохранение этого ресурса возможно при реализации «принципа устойчивого использования (the principle of sustainable use)»;

– 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 (clear and easily applicable rules must be given in law)», устанавливающие, в частности, ряд ограничений в использовании морского побережья.

Цель Модельного закона – на межгосударственном уровне разработать и реализовать политику комплексного управления (the integrated management) прибрежной зоной (ст. 4). В Модельном законе не прописаны применяемые правовые механизмы для достижения обозначенных целей. Такие функции прибрежного государства, если не толковать расширительно положения Модельного закона, сводятся в основном к защите морской среды, мерам комплексного регулирования, сохранения и использования природных ресурсов, включая механизмы согласования интересов различных морепользователей, и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. не содержит тому препятствий. Если же заложенные в Модельном законе механизмы прибрежного управления будут на практике выходить за пределы тех, которые обозначены Конвенцией 1982 г., легко прогнозировать постановку вопроса о международно-правовой чистоте механизма, созданного на основе Модельного закона.

Высокой оценки заслуживает предусмотренное в ст. 79 Модельного закона обязательство прибрежных государств «to create coastal and marine reserves common to two or more States by means of international agreements»²⁶.

²⁶ «создавать на побережье и в море резервы, общие для двух или более государств посредством международных соглашений» (неофициальный перевод мой. – А. В.) – Model-Law ... P. 24.

Это положение представляется весьма продуктивным, с учетом отраженного в тексте Конвенции ООН 1982 г. факта глобальной взаимосвязи проблем морского пространства и необходимости «рассматривать их как единое целое» (Преамбула Конвенции 1982 г.)

Добавим к этому, что еще в 1999 г. профильным комитетом Совета Европы был одобрен «Европейский кодекс поведения для прибрежных зон»²⁷.

3. Современный этап регулирования морской деятельности ЕС: выработка Комплексной морской политики для Европейского союза²⁸.

В этом новом документе ЕС обращает внимание прежде всего на обоснование необходимости комплексной морской политики ЕС.

Завершив формирование единой политики в двух важнейших областях морской деятельности – морское рыболовство и комплексное управление прибрежной зоной, государства – участники Европейского союза пришли к осознанию того, что их интересам отвечала бы выработка и реализация комплексной морской политики. Необходимость проведения такой политики ее авторы объясняют тем, что «моря – это основа жизни Европы», а морские пространства Европы и ее побережья играют «главную роль в ее благосостоянии и процветании». Отмечается, что протяженность береговой линии Европы простирается вдоль двух океанов: Атлантического и Северного Ледовитого. В документе подчеркнуто, что значительный доход приносит разработка морских недр, включая нефть, газ, а также создание механизмов использования возобновляемой энергии, прибрежный и морской туризм.

Традиционный акцент сделан в документе на охрану окружающей среды с учетом пространственной масштабности и специфики морской среды. Обеспечение устойчивого характера использования морской среды оценено как условие сохранения конкурентоспособности морехозяйственных отраслей. Это важный для России акцент. В документе поясняется, что обостряющаяся конкуренция за морские

²⁷ Подробнее см.: Комплексное управление прибрежными зонами... С. 47–48.

²⁸ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. An Integrated Maritime Policy for the European Union. Brussels, 10.10.2007, COM (2007 575 final). (Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету по делам регионов. Комплексная морская политика для Европейского союза).

пространства и совокупное воздействие деятельности человека на морские экосистемы делают фрагментарный процесс принятия решений в области морской деятельности неадекватным; требуется именно согласованный, комплексный подход. Применение такого подхода требует укрепления сотрудничества между государствами и внутри государств, эффективной координации морской политики на различных уровнях принятия решений. Комплексная морская политика ЕС должна быть основана «на превосходстве в морских исследованиях, технологии и инновациях».

Достаточно конкретно обозначены в документе цели комплексной морской политики ЕС, в т.ч.:

– изменение порядка выработки политики и принятия решений («необходимо правильно понимать и учитывать важность взаимодействия; разрабатывать общие методы; выявлять системные связи и изменять их; избегать конфликтов или урегулировать их»);

– разработка и принятие программ работы, планов действий («Европейское пространство беспрепятственных морских перевозок», «Европейская стратегия морских исследований», «Европейская система морского наблюдения» и др.).

В Сообщении Комиссии устанавливаются также основные направления деятельности Комиссии в течение срока действия ее мандата (в частности, принципы состязательности, экосистемного подхода, участия всех заинтересованных сторон).

В документе обозначен механизм реализации *комплексной морской политики*. Как отмечается, эта политика предполагает структуру управления, в которой применяется комплексный подход на каждом уровне, инструменты горизонтальной и сквозной политики, «прочную финансовую основу». Особо отмечена важность идентификации основных инициатив морской направленности при годовом планировании и программировании используемых средств, консультаций между представителями гражданского общества и заинтересованных сторон, оценки последствий принимаемых мер, создания межведомственных рабочих групп.

Комплексная морская политика ЕС нацелена прежде всего на следующие области:

– максимальное развитие устойчивого использования океанов и морей;

- создание информационной и инновационной базы данных для морской политики;
- обеспечение высокого качества жизни в прибрежных районах;
- содействие «лидирующей роли Европы в области международной морской деятельности»;
- улучшение представления о морской Европе.

The European Union: towards Creating the Legal basis of an Integrated Maritime policy (Summary)

*Aleksandr N. Vylegzhanin**

The article introduces the Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions – An Integrated Maritime Policy for the European Union (October, 10th 2007). The document communicates the position of the European Commission on integrating the EU member states activities in the maritime policy sphere. However, the communication of the Commission on this important political and legal position of 10th October 2007 is not the first official document in the European maritime economic integration. The article gives an extensive historical excursus of developing an integrated legal regime of regulating maritime and fishery activities of the EU. The extensive analysis of the legislation since 1970s enlightens the main stages of an integrated policy progress in this sphere.

* Aleksandr N. Vylegzhanin – Doctor of Laws, professor, member of the Scientific and Expert Council of the Marine Board of the Government of the Russian Federation.