

МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

Международно-правовое сотрудничество в области морского пространственного планирования

*Пушкарева Э.Ф.**

В статье исследуются понятие, сущность и современная практика международно-правового сотрудничества в области морского пространственного планирования. На основе данного исследования формулируются предложения и рекомендации по совершенствованию международно-правовых основ сотрудничества России и Норвегии в Баренцевом море с целью оптимизации управления трансграничными ресурсами Баренцева моря в целом, в том числе в пограничном районе

Ключевые слова: международное морское право; международное экологическое право; международное экономическое право; международное сотрудничество в области морского пространственного планирования; российско-норвежское сотрудничество по управлению ресурсами Баренцева моря.

Понятие морского пространственного планирования

Экосистемно-ориентированное управление или комплексное управление морским природопользованием, является комплексным подходом к управлению морским природопользованием, в основе которого лежит анализ состояния и развития всех экосистем, определение связей между экосистемами и внутри них, и формулирование вывода о кумулятивном воздействии различных видов деятельности в определённых временных и пространственных рамках¹. Комплексное управление

* Пушкарева Эльвира Фаритовна – доктор юрид. наук, ведущий научный сотрудник Центра правовых проблем СОПС РАН.

предусматривает всеобъемлющее планирование и регулирование антропогенной деятельности, направленное на достижение сложного комплекса взаимосвязанных задач, призванное сводить к минимуму конфликты между пользователями при обеспечении долгосрочной стабильности. В рамках этой концепции признается необходимость сохранения экосистемы с учетом воздействия, оказываемого деятельностью многочисленных пользователей; принимается во внимание ограниченный характер применяемых отраслевых подходов; а также признается существование взаимосвязи при использовании ресурсов суши, прибрежных районов и океана. *Смысл применения экосистемного подхода* состоит в регулировании взаимодействия между экологическими, экономическими и социальными целями и интересами (зачастую приходящими во взаимное столкновение) для того, чтобы поддерживать целостность структуры и функций экосистем, и обеспечивать устойчивое использование морских ресурсов в определенном морском регионе.

В 2002 г. на глобальном форуме по устойчивому развитию в Йоханнесбурге² 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. На сегодняшний день из всех видов морской деятельности, оказывающих влияние на морские экосистемы, основным является рыболовство. Однако, экосистемный подход не ориентируется только на сохранение рыбных промыслов и управление ими, охватывая все виды хозяйственной деятельности. Другими видами деятельности, потенциально угрожающими морским экосистемам, считаются: деятельность на суше (особенно в прибрежных районах), добыча нефти и газа, загрязнение с судов, морские научные исследования, туризм, привнесение инвазивных видов (биологическое загрязнение) и др.

Прибрежное и морское пространственное планирование это инструмент имплементации комплексного управления природопользованием, призванный помочь в защите Мирового океана, уменьшении конфликтов между пользователями, и устойчивом развитии³. Например в Плане комплексного управления морскими пространствами острова Род⁴ отмечено, что «с 1983 года Совет по управлению ресурсами острова Род в целях достижения экосистемно-ориентированного управления вдоль побережья острова Род, эффективно реализовал

здесь морское пространственное планирование». Морское пространственное планирование подразумевает разработку и принятие Плана комплексного управления морским природопользованием для определённого морского региона, направленного на достижение экономических, экологических и социальных целей региона. Планы комплексного управления затем служат основанием для предоставления разрешений на использование морских пространств и ресурсов, или запрещения определённых видов морской деятельности. Главная цель такого плана заключается в том, чтобы с помощью устойчивой эксплуатации ресурсов морской территории, создавать благоприятные условия для развития промышленности и одновременно с этим поддерживать структуру, функции и продуктивность существующих экосистем.

На современном этапе планы комплексного управления морским природопользованием разрабатываются и принимаются во многих государствах, таких как США, Канада, Австралия, государства ЕС⁵.

Международно-правовая практика морского пространственного планирования

В последние десять лет можно отметить повышение уровня международного сотрудничества в области морского пространственного планирования. Причиной послужило понимание факта, что экологическое, экономическое и социальное взаимовлияние участков акваторий, находящихся под юрисдикцией разных стран, оказывает весьма существенное, а в некоторых случаях и определяющее влияние на морскую деятельность в морском бассейне. В Европе основную роль в этом направлении играют международные организации HELCOM (Комиссия по защите окружающей среды Балтийского моря)⁶, VASAB⁷ (Видение и стратегия вокруг Балтийского моря), ICES⁸ (Международный Совет по исследованию моря), OSPAR⁹ (Защита и сохранение Северо-восточной Атлантики и её ресурсов). Наиболее интересными для Российской Федерации являются первые две организации, в работе которых она участвует в качестве наблюдателя.

Ведущей организацией по морскому пространственному планированию в регионе Балтийского моря является VASAB, в рамках которой осуществляется многостороннее сотрудничество десяти стран региона Балтийского моря. Деятельность VASAB в регионе Балтийского моря направлена на проведение морского пространственного планирования, целью которого является достижение устойчивого баланса между

социальной, культурной, экологической и экономической сферами. С учетом документов VASAB создаются европейские документы морского планирования и планы комплексного управления морским природопользованием в различных районах Балтийского моря: Baltcoast, NATURA 2000 и другие. Основными направлениями деятельности VASAB являются: рекомендация мероприятий по ведению международной политики; продвижение методологии развития; продвижение проектов сотрудничества; сотрудничество с другими организациями региона Балтийского моря в сфере пространственного планирования.

Объединяющая концептуальная работа по морскому пространственному планированию в Балтийском море имеет своей целью разработку концепции использования акватории моря к 2030 году (BaltSeaPlan, Vision 2030)¹⁰. Работа началась в 2009 году и закончилась в 2012 году. Параллельно с ней практические вопросы межгосударственного взаимодействия отрабатываются на локальных примерах, одним из которых является шведско-финский план комплексного управления морским природопользованием южной части Ботнического залива (Plan Bothnia)¹¹. В ходе работы над планом были выявлены следующие особенности: законодательства двух соседних стран по-разному трактуют понятие морского планирования, полномочия разных уровней власти в Финляндии и Швеции отличаются; расходится базовая подоснова – морские карты, на которых ведется планирование; условные обозначения не дают возможности свободно передавать материал из одной страны в другую; исходные данные также выдаются в разных форматах и с различной глубиной насыщения. Поэтому, согласно сформулированным выводам, требуется унифицировать картографический материал и формат предоставляемых исходных данных для получения сопоставимых результатов.

Ботнический залив был выбран в качестве тестового примера вследствие невысокого уровня человеческой деятельности в данном районе по сравнению с другими. Тем не менее, даже здесь комплексное управление различными видами деятельности сопряжено с определенными трудностями и требует масштабного публичного обсуждения. Бесспорно, в более чувствительных районах Балтийского моря осуществление планирования будет гораздо сложнее.

Проект морского пространственного планирования Средней банки Балтийского моря (Польша, Швеция)

Пилотный проект морского пространственного планирования Средней банки Балтийского моря¹² разрабатывался в составе пилотных проектов по Балтийскому морю под эгидой VASAB. В проекте принимают участие две страны Польша и Швеция. Данный пилотный проект имеет стратегический характер, так как он может впоследствии выступить как инструмент по сбалансированию интересов различных хозяйствующих субъектов различных стран. Целью проекта является изучения возможных механизмов трансграничного морского пространственного планирования в исключительных экономических зонах (ИЭЗ) соседних стран (Польша, Швеция).

Основные работы по выполнению пилотного проекта были возложены на Польскую сторону, которая имеет определенный опыт морского пространственного планирования, как в территориальных водах, так и в трансграничных регионах (например, план бухты Померанье). За методологическую основу по разработке пилотного проекта была взята Концепция национального пространственного развития Польши. Кроме того, были приняты во внимание национальные стратегии и программы обоих государств, а также руководящие принципы Европейского Союза, VASAB и ХЕЛКОМ. Важно отметить, что пилотный проект направлен в первую очередь на предотвращение конфликтных ситуаций между заинтересованными сторонами. Согласно договоренностям, консультации сторон проводятся на основе совместных встреч заинтересованных сторон и конференций.

При анализе возможностей современного и будущего использования данной акватории был проанализирован большой объем информации, в результате которого были выделены такие зоны регулирования как: зона судоходства – основные морские пути; охраны природной среды; рыбного хозяйства (зоны благоприятные для молоди трески); экономической деятельности (строительство сооружений и искусственных островов (морские ветровые электростанции), аквакультура, добыча полезных ископаемых); линейных объектов.

Сторонами был проведён анализ международно-правовых норм в данной сфере, а также национального законодательства обоих государств. При сборе информации о будущем использовании данной акватории использовались национальные и отраслевые стратегии и программы развития (в основном в области энергетики и транспортировки

грузов), также были проанализированы выданные разрешения на хозяйственную деятельность в Польше и Швеции. Согласно полученным выводам, интересы различных хозяйствующих субъектов пересекаются и накладываются друг на друга. Например, существует возможность для конфликта интересов судоходства и ветровых электростанций, судоходства и добычи полезных ископаемых, мест обитания молоди трески и ветровых электростанций, добычи полезных ископаемых и ветровых электростанций. Однако было определено, что наличие нескольких пользователей на ограниченном пространстве не всегда приводит к конфликтным ситуациям. При этом, конфликтная ситуация может возникнуть при первоначальном отсутствии конфликтных интересов (например, построенные новые ветровые электростанции требуют прокладки электрического кабеля, что в свою очередь может привести к конфликту с судоходством, добычей полезных ископаемых и рыболовством)¹³.

Поэтому для выявления конфликтных ситуаций анализа существующего состояния может быть недостаточно, так как необходима информация о будущем развитии проектируемого морского района. В целом, для решения конфликтных ситуаций в пилотном проекте используются два инструмента: разграничение морских пространств по приоритетному использованию, и, разработка общих рекомендаций и требований по упорядочению использования морских пространств.

В ходе разграничения морского пространства было выделено три вида морских территорий: приоритетный район, на территории которого приоритет отдается одному виду морской деятельности; рекомендуемый район, на территории которого приоритетный характер имеют несколько видов морской деятельности; другие районы, так называемые районы общего пользования, где приоритета нет ни у одного из видов морской деятельности.

Кроме вышеперечисленных районов в рамках проекта был дополнительно определен ещё один район – трансграничный район (15 км в обе стороны от границы ИЭЗ Польши и Швеции). По вопросу осуществления различных видов деятельности (например, при строительстве объектов, установке ветровых электростанций, при укладке линейных объектов и добыче полезных ископаемых, воздействие от которых может иметь трансграничные последствия) в трансграничном районе сторонами должны осуществляться консультации на основе документов по оценке воздействия на окружающую среду.

В процессе работы над пилотным проектом были выделены следующие зоны приоритетного использования: для ведения рыболовства; для добычи полезных ископаемых; для экономической деятельности (кроме добычи полезных ископаемых); для охраны природной среды; для научных исследований; зона аквакультуры, зона судоходства; и, зона общего пользования.

Проект морского пространственного планирования в районе бухты Померанье и мыса Аркона (Германия, Дания, Польша, Швеция)

Области пилотного проекта в районе Померанской бухты и мыса Аркона расположены между Данией (остров Борнхольм), Германией, Польшей и Южной Швецией в их исключительных экономических зонах. Прежде всего, данная акватория ценна для охраны природной среды, рыболовства и организации туризма. Кроме того, здесь осуществляются различные виды деятельности, такие как судоходство (с многочисленными паромными линиями), добыча песка и гравия, деятельность, связанная со строительством и обеспечением деятельности ветровых электростанций, трубопроводов и подводных кабелей. Кроме того,

При определении границ проекта *морского пространственного планирования в районе бухты Померанье и мыса Аркона (Германия, Дания, Польша, Швеция)*¹⁴ были выявлены некоторые несогласованные вопросы, касающиеся юридически не определенной границы исключительных экономических зон Польши и Дании, и противоречий по вопросу подходов к портам у Германией и Польши¹⁵. Однако, так как данные вопросы требовали решения на самом высоком государственном уровне, было решено не учитывать их при планировании. Данные зоны были обозначены как спорные морские территории.

В ходе обобщения данных и интересов различных сторон, в пилотном проекте были выявлены первичные группы конфликтов интересов: между судоходством и ветровыми электростанциями; между ветровыми электростанциями и охраной окружающей среды; между охраной окружающей среды и добычей песка и гравия; между охраной окружающей среды и рыболовством.

На современном этапе существуют и другие морские территории, в отношении которых планируется пространственное планирование на основании межгосударственных соглашений. Так, ведутся совместные работы Германии и Швеции, Польши и Германии, Канады и Дании, Швеции и Нидерландов и др.¹⁶

Международно-правовая база для разработки двусторонних планов комплексного управления морским природопользованием для морских территорий Северного Ледовитого океана (на примере Баренцева моря)

Представляется, что морское пространственное планирование на основе двусторонних соглашений, может стать верным решением для совершенствования правового регулирования природопользования морских территорий Северного Ледовитого океана. Например, в целях оптимизации управления трансграничными морскими ресурсами в пограничном районе Баренцева моря, а также взаимодействия и сотрудничества при управлении трансграничными ресурсами Баренцева моря в целом, представляется важным *разработать и заключить с Норвегией двустороннее Соглашение о комплексном управлении морским природопользованием Баренцева моря*. Приложением к данному российско-норвежскому договору должен стать *План комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря*.

Наличие соответствующего интереса со стороны Норвегии бесспорно. Так, согласно норвежскому Плану комплексного управления морской средой Баренцева моря от 2005-2006 года, Правительство Норвегии «намеревается в тесном сотрудничестве с Россией проводить работу по осуществлению комплексного управления на всей территории данного морского региона. Предлагается усилить это сотрудничество по ряду пунктов...»¹⁷ (раздел «Международное новаторство – укрепление международного сотрудничества, особенно с Россией»). Известно, что экологическое состояние Баренцева моря зависит от согласованности в описании состояния окружающей среды и от наличия высоких стандартов экологического качества для всех видов деятельности *на всей территории этого морского региона*¹⁸. К тому же необходимая основа для такого продвинутого сотрудничества уже существует. Это заключённый между сторонами в 2010 г. Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане.

Безусловно, разработка такого соглашения должна быть основана на существующей международно-правовой базе управления морскими ресурсами. Базисом управления любой морской деятельностью, включая управление морским природопользованием, являются такие договоры универсального характера как Конвенция по морскому праву 1982 г.¹⁹, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.²⁰, План

выполнения решений Всемирного Саммита по устойчивому развитию 2002 г.²¹, Конвенция 1972 г. по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов²², Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененная Протоколом 1978 г. (МАРПОЛ – 73/78)²³, Конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г.²⁴, Базельская Конвенция по контролю за трансграничным перемещением опасных отходов и их удалением 1989 г.²⁵

Ключевым документом при разработке Соглашения о комплексном управлении морским природопользованием Баренцева моря является *Договор между Российской Федерации и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане*²⁶ 2010 года, который определяет линии разграничения морских пространств между сторонами договора в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. В рамках данного Договора, государства договорились широко применять предосторожный подход к сохранению, управлению и использованию совместных рыбных запасов, включая трансграничные рыбные запасы, в целях защиты морских живых ресурсов и сохранения морской среды. В Договоре особо отмечено, что общие допустимые уловы, взаимные квоты вылова и другие меры регулирования рыболовства по-прежнему согласовываются в рамках Смешанной Российско-Норвежской Комиссии по рыболовству в соответствии с Соглашениями, упомянутыми в Статье 1 настоящего Приложения (Статья 3 Приложения I). Кроме того, Смешанная Российско-Норвежская комиссия по рыболовству продолжает рассматривать меры по совершенствованию мониторинга и контроля в отношении совместно управляемых запасов рыб (Статья 4 Приложения I).

Помимо определения морских границ, ещё одной целью данного договора является регулирование эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов. В Договоре особо отмечено, что эксплуатация какого-либо месторождения углеводородов, которое простирается на континентальный шельф другой Стороны, может быть начата только в соответствии с положениями Соглашения об объединении. Любые разногласия между Сторонами в отношении таких месторождений разрешаются в соответствии со Статьями 2-4 Приложения II «Трансграничные месторождения углеводородов». В данном Приложении определены и основные положения, которые должны найти отражение в таких соглашениях об объединении.

Кроме того, в рамках рассматриваемой темы, важное значение имеют следующие международно-правовые документы, направленные на регулирование морских отношений в регионе²⁷:

*Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК)*²⁸ – регулирует промысел в водах Атлантического и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей. Конвенция вступила в силу в 1982 г. СССР ратифицировал ее 23 апреля 1982 г. В настоящее время членами НЕАФК являются Россия, Норвегия, Исландия, Дания (в отношении Фарерских островов) и государства ЕС. В 2007 г. в рамках Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана²⁹ был разработан дополнительный документ для регулирования отношений в данном морском регионе – Конвенция о будущем международном сотрудничестве по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана³⁰. Основная задача документов – содействие в сохранении и оптимальном использовании рыбных ресурсов района северо-восточной части Атлантического океана.

Основная цель данного соглашения – содействие в сохранении и оптимальном использовании рыбных ресурсов района северо-восточной части Атлантического океана. Конвенция распространяется на все рыбные ресурсы Конвенционного района, за исключением морских млекопитающих сидячих видов, т.е. организмов, которые на стадии промыслового изъятия либо неподвижны на морском дне или под ним, либо не могут передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или недрами, а также далеко мигрирующих видов и анадромных запасов, в той степени, в какой они относятся к компетенции других международных соглашений.

В целях эффективной реализации Конвенции учреждена Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана, которая осуществляет свои функции в интересах сохранения и оптимального использования рыбных ресурсов Конвенционного района и принимает во внимание имеющиеся наиболее полные научные данные. При осуществлении своих функций Комиссия может рассматривать *intra alia* меры по: регулированию орудий лова и приспособлений, включая размер ячеи рыболовных сетей; регулированию размеров рыбы, которая может быть оставлена на борту судов, либо выгружена на берег, либо выставлена или предложена для продажи; установлению закрытых сезонов и закрытых районов; улучшению и увеличению рыбных

ресурсов, которые могут включать искусственное рыбозаведение, трансплантацию организмов и трансплантацию молоди; установлению общих допустимых уловов и их распределение; регулированию величины промыслового усилия и его распределение.

*Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегии и сотрудничестве в области рыболовства 1975 года*³¹. В рамках данного соглашения приняты решения по осуществлению совместных мер по сохранению, рациональному использованию и воспроизводству живых ресурсов моря, сотрудничеству по практическим вопросам рыболовства. Особое внимание уделяется мерам по сохранению и рациональному использованию живых ресурсов моря и координации научных исследований в этой области в районе действия Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана 1959 года.

Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (рамочное соглашение) заключённое в 1992 г.³², заменило аналогичный договор между СССР и Норвегией 1988 г. В преамбуле договора отмечается приверженность сторон Декларации и Стратегии охраны окружающей среды Арктики. Договор закрепляет широкий спектр взаимодействия двух стран по природоохранным вопросам, которые включают охрану воздушного бассейна от загрязнения; защиту и сохранение морской среды; охрану водных объектов, включая объекты, расположенные в сопредельных приграничных районах; охрану экосистем и редких видов флоры и фауны, в том числе животных, обитающих на территориях обеих стран и мигрирующих между ними, сохранение морских живых ресурсов; обмен результатами научных исследований, совершенствование управления и законодательства в области охраны окружающей среды, а также другие взаимосогласованные направления.

Российско-норвежская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды была создана в 2005 году³³ в рамках двустороннего сотрудничества Норвегии и России в сфере защиты окружающей среды. Полученный группой мандат состоит в том, чтобы содействовать расширению сотрудничества в вопросах управления Баренцевым морем на основании экосистемного подхода. Сотрудничество по вопросам базовых данных и передачи практического опыта управления на основании экосистемного подхода будет стоять в центре внимания группы, и эта работа уже ведется.

Соглашения между Россией и Норвегией о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море было заключено в 1994 г.³⁴. Договор касается только одного вида загрязнения морской среды – нефтью из любого источника. Между сторонами действует совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения, принятый в рамках соглашения. Универсальной основой данного локального договора является Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г.

В Меморандуме о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в поиске и спасании, а также предупреждении о серьезных инцидентах, заключенном в 2000 г.³⁵, исходя из намерений и целей ряда действующих двусторонних договоров (Соглашение о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море 1995 г., Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 1992 г., Соглашение об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках 1993 г., Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды в связи с утилизацией российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота в Северном регионе, и повышении ядерной и радиационной безопасности 1998 г., Меморандум от 4 октября 1995 г. о российско-норвежском сотрудничестве в области ядерной безопасности, Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 г., Соглашение о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод 1990 г., Соглашение о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г., Соглашение о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г. и Соглашение о судоходстве 1974 г.), стороны подтверждают свою обязанность уведомлять друг друга незамедлительно и напрямую в случае инцидента на воде или на суше в районах Баренцева, Норвежского и Северного морей. При этом сам Меморандум не изменяет существующих юридических обязательств и не создает новых для российско-норвежского взаимодействия.

Кроме того, Норвегия и Россия при регулировании вопросов управления морским природопользованием Баренцева моря должны учитывать и документы, как рекомендательного, так и обязательного характера, принятые в рамках Арктического совета (Арктический совет, созданный как межправительственный «форум высокого уровня»,

призван содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития в Арктике). Прежде всего, это следующие документы: Декларация о создании Арктического совета 1996 г. (подписана 19 сентября 1996 г. в Оттаве представителями восьми арктических государств: Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии и Швеции), принятые в рамках Арктического Совета декларации рекомендательного характера и два документа обязательного характера – Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г., нацеленное на повышение оперативности и эффективности оказания помощи людям, попавшим в беду в Арктике, и Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г.³⁶ В рамках рассматриваемой темы, интерес представляет последний документ, согласно статье 4 которого каждая Сторона должна поддерживать национальную систему быстрого и эффективного реагирования на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью. Эта система учитывает специфику деятельности и местности с точки зрения наибольшей вероятности возникновения инцидента, вызывающего загрязнение нефтью, или возможности подвергнуться его воздействию, прогнозируемые риски для районов, имеющих особое экологическое значение, и включает, как минимум, национальный план или планы чрезвычайных мер по обеспечению готовности и реагированию на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью. Такой план или планы чрезвычайных мер должны включать организационные взаимоотношения связанных с этим различных государственных или частных организаций, принимая во внимание руководства, разработанные в соответствии с настоящим Соглашением и другими соответствующими международными соглашениями. Кроме того, каждая Сторона, когда это необходимо – в сотрудничестве с другими Сторонами, нефтяной и судоходной отраслью, портовыми властями, а также другими соответствующими субъектами должны создавать: минимальное количество размещаемого в заранее определенных местах оборудования для борьбы с разливами нефти, соответствующее имеющемуся риску, а также программы его использования; программу учений для организаций по реагированию на загрязнение нефтью, и подготовки соответствующего персонала; планы и средства связи для реагирования на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью; и механизм или договоренность о координации реагирования на инцидент, вызывающий

загрязнение нефтью, с возможностью, если необходимо, мобилизации необходимых ресурсов.

Согласно статье 6, во всех случаях, когда Сторона получает информацию о загрязнении нефтью или возможном загрязнении нефтью, она должна уведомить об этом все другие Стороны без неоправданной задержки. Каждая Сторона стремится предпринимать надлежащие действия по мониторингу с целью выявления инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью, в районах под ее юрисдикцией и, по мере возможности, в смежных районах за пределами юрисдикции любого государства. В случае инцидента, вызывающего загрязнение нефтью, затронутая Сторона или Стороны, по мере возможности, осуществляют мониторинг инцидента, чтобы способствовать проведению эффективных и своевременных операций по реагированию и свести к минимуму любые негативные последствия для окружающей среды. Стороны стремятся сотрудничать в организации и проведении мониторинга, особенно в отношении трансграничного загрязнения нефтью (статья 7).

Стороны могут запросить помощь у любой другой Стороны или Сторон для реагирования на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью, при этом важно указать вид и масштаб запрашиваемой помощи. Соответственно, Стороны должны сотрудничать и оказывать помощь, которая может включать консультативные услуги, техническую поддержку, предоставление оборудования или персонала, для реагирования на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью, по запросу любой затронутой или могущей быть затронутой Стороны (статья 8). Статья 10 регулирует вопросы возмещения расходов, связанных с оказанием такой помощи. В Соглашении также предусмотрены такие формы сотрудничества как обмен информацией (статья 12), совместный разбор операций по реагированию на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью (статья 11) и совместные учения и подготовка (статья 13).

При разработке вопросов управления морским природопользованием Баренцева моря, должны учитываться и документы рекомендательного характера, разработанные в рамках рабочих групп, созданных в рамках Арктического Совета³⁷, таких как:

– рабочая группа по программе арктического мониторинга и оценки – осуществляет мониторинг уровней загрязнения в окружающей среде Арктики и оценивает результаты угрозы, которые могут представлять эти загрязнения; отвечает за измерение уровней и оценку воздействия антропогенных загрязнителей на все элементы арктической

среды, включая человека; документирование тенденций загрязнения; документирование источников и путей загрязнения; изучение воздействия загрязнения на арктическую флору и фауну, особенно используемых коренными народами; составление докладов о состоянии арктической среды и рекомендаций министрам по приоритетным действиям, которые необходимо предпринять для улучшения состояния Арктики; выдает советы правительствам арктических государств о действиях, которые могут быть предприняты для устранения воздействий загрязнения и предотвращения дальнейшего загрязнения;

– рабочая группа по сохранению флоры и фауны, деятельность которой направлена на сохранение арктических видов, среды обитания и экосистем, интеграцию устойчивого использования и применение традиционных знаний в своей работе; координацию исследований и обмена информацией; разработку рекомендаций по сохранению видов;

– рабочая группа по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и реагированию на них – обменивается наилучшей практикой по предотвращению и подготовке, мерам практического реагирования в случаях нефтяных разливов. Работа сосредоточена, в основном, на транспортировке и добыче нефти и газа и на радиобиологических и других бедствиях;

– рабочая группа по защите арктической морской среды – работает в целях предотвращения и контроля загрязнения морей, вызванного деятельностью на суше и на море, дополняя существующие международные соглашения;

– рабочая группа по устойчивому развитию – работает в целях содействия пониманию и применению принципов и практики устойчивого развития для поддержки экономики, культуры и здоровья жителей Арктики; предлагает правительствам арктических государств меры, которые можно принять для поддержки устойчивого развития; играет роль экспертной группы Арктического совета по социальному, экономическому и культурному измерениям устойчивого развития. Особое значение в этой связи имеет План действий по устойчивому развитию Арктики межправительственного Арктического совета, одобренный на министерской сессии Арктического совета в ноябре 2004 г. (План действий содержит согласованные мероприятия всех государств – членов Арктического совета, его рабочих групп, постоянных участников и наблюдателей по достижению поэтапного прогресса в области устойчивого развития в арктическом регионе с учетом результатов

Всемирного саммита по устойчивому развитию, состоявшегося в Йоханнесбурге в 2002 г.)

В совместном заявлении, сделанном в 2010 г. Президентом Российской Федерации и Премьер-министром Норвегии, в очередной раз отмечается особая ответственность государств Арктического региона за сохранение Арктики. Более того, ссылаясь на Илулиссатскую Декларацию 2008 г., Стороны «исходят из того, что существующие международно-правовые инструменты являются достаточной основой для обеспечения возможностей и решения вопросов, которые могут возникать в Арктике и формируют прочную основу для развития взаимодействия между государствами, расположенными в этом регионе и за его пределами».

Выводы и рекомендации

1. В целях оптимизации управления трансграничными морскими ресурсами в пограничном районе Баренцева моря, а также взаимодействия и сотрудничества при управлении трансграничными ресурсами Баренцева моря в целом, представляется важным разработать и заключить с Норвегией двустороннее Соглашение о комплексном управлении морским природопользованием Баренцева моря. Приложением к данному российско-норвежскому договору должен стать План комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря.

2. Российско-норвежский План комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря должен содействовать выработке общей позиции в вопросах управления данным морским регионом между Норвегией и Россией. При этом, основная цель Плана комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря заключается в том, чтобы с помощью устойчивой эксплуатации ресурсов и богатств Баренцева моря создать благоприятные условия для производства материальных ценностей и, одновременно с этим поддержать структуру, функции и продуктивность существующих экосистем. Соответственно План комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря является инструментом как для создания благоприятных условий для производства материальных ценностей, так и для поддержания экологических ценностей в данном морском регионе.

3. Представляется, что российско-норвежский План комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря должен носить стратегический характер, так как он может впоследствии

выступить как инструмент по сбалансированию интересов различных хозяйствующих субъектов на данных морских пространствах. Данный План должен быть направлен в первую очередь на предотвращение конфликтных ситуаций между заинтересованными сторонами, а не на их разрешение. Для начала, целью сотрудничества может стать изучение возможных механизмов трансграничного морского пространственного планирования в исключительных экономических зонах Норвегии и России.

4. В процессе подготовки Плана комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря важно определить основные направления использования акватории Баренцева моря, и, следовательно, проанализировать большой объём информации по следующим направлениям: судоходство – основные морские пути; охрана окружающей среды, в том числе выделение уязвимых и ценных морских районов; рыбное хозяйство; добыча полезных ископаемых, и, прежде всего, нефтегазовая деятельность; строительство сооружений и искусственных островов; туризм; морские научные исследования.

5. Сторонами должен быть проведён анализ национального законодательства обоих государств и международно-правовых норм в данной сфере, в т.ч. национальных и отраслевых стратегий и программ развития, а также уже выданных разрешений на хозяйственную деятельность в обоих государствах.

6. Предсказуемо, что в результате полученных выводов окажется, что интересы различных хозяйствующих субъектов будут пересекаться и накладываться друг на друга. Однако, исходя из практики реализации таких планов другими государствами, важно помнить о том, что наличие нескольких пользователей на ограниченном пространстве не всегда приводит к конфликтным ситуациям между ними, при этом, конфликтная ситуация может возникнуть при первоначальном отсутствии конфликтных интересов (например, построенные новые ветровые электростанции требуют прокладки электрического кабеля, что в свою очередь может привести к конфликту с судоходством, добычей полезных ископаемых и рыболовством). Поэтому для выявления конфликтных ситуаций анализа существующего состояния может быть недостаточно, следовательно, необходима информация о прогнозах в отношении развития проектируемого района в дальнейшем.

7. Исходя из зарубежного опыта международного двустороннего сотрудничества по комплексному управлению морским

природопользованием, в рамках Плана комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря можно предусмотреть использование следующих инструментов для решения конфликтных ситуаций: разграничение морских пространств по приоритетному использованию; определение общих рекомендаций и требований по упорядочению использования морских пространств.

8. Следуя опыту международного сотрудничества в данной сфере, при разграничении морских пространств в Баренцевом море следует выделить три вида морских территорий: приоритетный район, на территории которого приоритет отдается одному виду морской деятельности; рекомендуемый район, на территории которого приоритетный характер имеют несколько видов морской деятельности; другие районы, так называемые районы общего пользования, где приоритета нет ни у одного из видов морской деятельности.

Кроме того, в целях эффективного регулирования приграничного сотрудничества также представляется целесообразным выделить трансграничный район (15 км в обе стороны от границы исключительной экономической зоны России и Норвегии).

9. Важно своевременно разработать и эффективную систему мониторинга и оценки. Однако этот этап планирования можно будет реализовать только после того, как проект станет юридически обязательным к выполнению.

10. Разработка и реализация Плана комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря проводится на основе консультаций сторон, совместных встреч заинтересованных сторон и конференций. При осуществлении деятельности по разработке российско-норвежского Соглашения о комплексном управлении морским природопользованием Баренцева моря с Планом комплексного управления морским природопользованием Баренцева моря в качестве Приложения к нему, должен учитываться соответствующий опыт двусторонних и многосторонних отношений других государств.

11. Представляется, что морское пространственное планирование на основе двусторонних соглашений, может стать верным решением для совершенствования правового регулирования морским природопользованием и в отношении других районов Северного Ледовитого океана.

Marine Spatial Planning: International Law Perspective (Summary)

*Elvira F. Pushkareva**

This paper is devoted to the international law regulations of marine spatial planning, including the concept of marine spatial planning and current international cooperation in the field. More specifically, the research suggests recommendations on cooperation between Russia and Norway on managing the Barents Sea resources.

Keywords: Law of the Sea; International Environmental Law; International Economic Law; International Cooperation in Marine Spatial Planning; Cooperation in the Barents Sea Resources Management between Russia and Norway.

¹ Arkema K., Abramson S., Dewsbury B. Marine ecosystem-based management: from characterization to implementation // *Frontiers in Ecology and the Environment*. 2006. V. 4. P. 525–532.

² <http://www.unepcom.ru/development/worldsummit.html>

³ Mengerink K., Armsby M., and Diamond J. *Coastal and Marine Spatial Planning: Legal Considerations*. Environmental Law Institute, Washington, 2010; Mengerink K., Schempp A., and Austin J. *Ocean and Coastal Ecosystem-Based Management: Implementation Handbook*. Environmental Law Institute, Washington, 2009; Douvere F., Ehler C. New Perspectives on Sea Use Management: Initial Findings from European Experience in Marine Spatial Planning // *Journal of Environmental Management*. 2009. V.90. P. 77-88; Dengbol D., Wilson D. Spatial Planning on the North Sea: a Case of Cross-scale Linkages // *Marine Policy*. 2008. V. 32. P. 189–200; Ardron J., Gjerde K. Marine Spatial Planning in the High Seas // *Marine Policy*. 2008. V. 32/5. P. 823-839; Douvere, F. The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-Based Sea Use Management // *Marine Policy*. 2008. V. 32. P. 762–771.

⁴ Winiarski K., Paton P., and McWilliams S. *Rhode Island Ocean Special Area Management Plan*. University of Rhode Island, 2012.

⁵ Marine Spatial Planning Initiative (UNESCO): http://www.unesco-ioc-marinesp.be/msp_around_the_world; Lawrence Juda. *The European Union and Ocean Use Management: The Marine Strategy and the Maritime Policy* // *Ocean Development and International Law*. 2007. V. 38/3.

* Elvira F. Pushkareva – senior researcher, Center for Reproductive Forces, Russian Academy of Sciences.

- ⁶ Официальный сайт: <http://www.helcom.fi/>
- ⁷ Официальный сайт: <http://www.vasab.org/>
- ⁸ Официальный сайт: <http://www.ices.dk/Pages/default.aspx>
- ⁹ Официальный сайт: <http://www.ospar.org/>
- ¹⁰ Подробнее: <http://www.baltseaplan.eu/index.php/BaltSeaPlan-Vision-2030;494/1>
- ¹¹ Подробнее: <http://planbothnia.org/publications-events/>
- ¹² Подробнее: http://www.baltseaplan.eu/index.php5?node_id=Middle+Bank;100&lang_id=1
- ¹³ Zaucha J. and Matczak M. Identification of maritime spatial planning best practices in the Baltic Sea Region and other European Union maritime regions. Maritime Institute, Gdańsk, 2012.
- ¹⁴ См: <http://www.baltseaplan.eu/index.php/Pomeranian-Bight;98/1>; Zaucha J. and Matczak M. Identification of maritime spatial planning best practices in the Baltic Sea Region and other European Union maritime regions. Maritime Institute, Gdańsk, 2012. P. 9-10, 45-47.
- ¹⁵ Developing a Pilot Maritime Spatial Plan for the Pomeranian Bight and Arkona Basin (BaltSeaPlan Report 9). B. Kaepeller, S. Tobem and others. Hamburg, 2012. См. также: <http://www.partiseapate.eu/wp-content/uploads/2013/04/BaltSeaPlan-Developing-a-Pilot-Maritime-Spatial-Plan-for-the-Pomeranian-Bight-and-Arkona-Basin.pdf>
- ¹⁶ Zaucha J. and Matczak M. Identification of maritime spatial planning best practices in the Baltic Sea Region and other European Union maritime regions. Maritime Institute, Gdańsk, 2012.
- ¹⁷ План комплексного управления морской средой Баренцева моря от 2005-2006 года. Стр. 12-13: <http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Svalbard%20og%20polaromraade/Forvaltningsplan%20Barentshavet/Stm0080506-russisk-TS.pdf>
- ¹⁸ Денисов В, Фомин С. Комплексное управление природопользованием на шельфовых морях. WWF России, Москва, Мурманск, 2011; Knol M. Scientific Advice in Integrated Ocean Management: the Process towards the Barents Sea Plan // Marine policy. 2010. V. 34/2; The Norwegian Ecosystem-Based Management Plan for the Barents Sea. Olsen and others // ICES Journal of Marine Science. 2007. V. 64/4.
- ¹⁹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml
- ²⁰ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml
- ²¹ <http://www.unepcom.ru/development/worldsummit.html>
- ²² http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dumping.shtml
- ²³ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/pollution_from_ships.pdf
- ²⁴ <http://www.sealib.com.ua/convention/solas.html>
- ²⁵ <http://www.bellona.ru/Casefiles/Basel>
- ²⁶ http://news.kremlin.ru/ref_notes/707
- ²⁷ Подробнее по вопросу о международно-правовом регулировании в Арктике в целом: Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P.Berkman and A. Vylegzhanin. Springer Science, Business Media Dordrecht, 2013; Арктический регион: проблемы международного сотрудничества / Хрестоматия в 3 томах под общей ред. И. Иванова. М., 2013; Vylegzhanin A. Economic activities in the Arctic Ocean: Universal, Regional and National Regulation / What Holds the Arctic Together? / Ed. by Pelaudeix, Faure, and Griffiths. Paris, 2012. P. 137-150; Byers M. International Law and the Arctic. Cambridge University Press, 2013; The Law of the Sea and the Polar Regions: Interactions between Global and Regional Regimes / Ed. by Molenaar, Elferink, Rothwell. Brill, 2013; New Chances and New

Responsibilities in the Arctic Region / Ed. By Witschel, Winkelmann, Tiroch and Wolfrum. BWV, Berliner Wissenschafts – Verlag, 2010.

²⁸ <http://www.neafc.org/basictexts>

²⁹ <http://www.neafc.org/basictexts>

³⁰ http://www.neafc.org/system/files/london-declaration_and_new_convention.pdf

³¹ <http://www.fao.org/docrep/006/y4698b/y4698b01.htm>

³² <http://www.mnr.gov.ru/activities/list.php?part=146>

³³ Протокол 11 заседания смешанной российско-норвежской комиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды: http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/Norsk_russisk_miljoevernssamarbeid/Protokoll_2005_11_kommisjonsmote_russisk.pdf

³⁴ http://barentsportal.com/barentsportal_v2.5/index.php/ru/barents-sea-status-report/important-issues/maritime-transport/686-management-cooperation-between-norway-and-russia

³⁵ <http://www.ippe.ru/nd/exp-cont/sb1/docs/norveg1.htm>

³⁶ Все документы можно найти на официальном сайте Арктического Совета: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive>

³⁷ <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive>