

Территориальные проблемы

АНКЛАВЫ ОТКРЫТОГО МОРЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

С.В. Молодцов *, В.К. Зиланов **,
А.Н. Вылегжанин ***

В числе проблем, остро поставленных современной практикой государств и специально не исследованных в отечественной научной литературе, — вопросы правового режима частей моря, удаленных более чем на 200 морских миль от побережья и окруженных полностью экономической зоной одного или нескольких государств. В официальных документах, а также в зарубежной юридической литературе такие морские районы нередко называются для краткости "анклавами открытого моря", и с этим условным названием мы полагаем возможным согласиться, с учетом, однако, того, что ни в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, ни в других многосторонних морских конвенциях названный термин не используется.

Острота обозначенных вопросов обусловлена главным образом тем, что в анклавах, находящихся в морях с наибольшей биологической продуктивностью (прежде всего в анклавах Берингова и Охотского морей), с 80-х годов возрастает в галопирующем темпе нерегулируемое рыболовство; через районы экономической зоны, окружающие анклав, проходят армады рыболовных судов государств, не прибрежных к данному морю, с тем чтобы осуществлять рыболовство в анклаве. Эти суда игнорируют элементарные нормы о сохранении морских рыбных ресурсов даже в нерестовый период. В нарушение принятых в международной практике стандартов и

* Профессор кафедры международного права МГИМО МИД РФ, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук.

** Заместитель председателя Комитета Российской Федерации по рыболовству, профессор, кандидат биологических наук.

*** Заведующий сектором правовых проблем Всероссийского института внешних экономических связей, кандидат юридических наук.

методов рыболовства суда-пришельцы используют неселективные орудия лова, включая многокилометровые дрейфтерные сети с размером ячеи, уменьшающимся от ряда к ряду, перегораживая таким образом одновременно большие морские районы и опустошая воды анклава от всего живого. Аэросъемки и другие данные свидетельствуют о том, что иногда такие суда-временщики переходят из анклава границу 200-мильной экономической зоны для незаконного рыболовства, пользуясь техническими и финансовыми трудностями организации прибрежным государством круглосуточного контроля над удаленными районами его экономической зоны.

Вследствие такого ресурсного вандализма через анклавы Берингова и Охотского морей, например, "выкачиваются", по данным биологической науки, значительные запасы морских организмов (и прежде всего минтая) из районов экономических зон, окружающих анклавы; более того, если ставить проблему в экологическом измерении, то речь идет, по сути, о разрушении экосистемы таких морей, о сведении к нулевому результату самоограничительных, весьма дорогостоящих мероприятий прибрежного к данному морю государства, направленных на мониторинг и сохранение морских живых ресурсов в его экономической зоне.

Приведем для наглядности некоторые факты.

Так, если в 1982 году в беринговоморском анклаве открытого моря, составляющем менее 8% площади моря, было добыто неприбрежными государствами 18 тыс. т морских организмов, то в 1985 году — уже 363 тыс. т, в 1986 году — 1039 тыс. т, в последующие годы — соответственно 1326 тыс., 1396 тыс., 1447 тыс. т.

В другом районе — охотоморском анклав площадью 2,7% от всей площади моря — нерегулируемый промысел минтая начал развиваться судами Польши, Республики Корея и Китая с января 1991 года, достигнув уловов до 600 тыс. т в год, что превышает на эту же величину рекомендации биологической науки.

В этом контексте вполне понятно, почему проблема анклавов в Беринговом и Охотском морях была поставлена перед высшими органами государственной власти прибрежных государств "снизу", жителями прибрежных к морю районов, жизнеобеспечение которых в значительной мере зависит от сохранности возобновляемых биофондов моря. Именно так был поставлен перед Конгрессом США вопрос о "бандитском" рыболовстве в анклав в Беринговом море, так ставится и перед Верховным Советом, Президентом России вопрос о "разграблении" через анклавы ресурсов Охотского моря. Проблема анклавов открытого моря затрагивалась в ходе двусторонних межгосударственных переговоров нашей страны с США, Новой Зеландией, Японией, Республикой Корея, Китаем,

Польшей, Норвегией. Эта проблема получила отражение в ряде документов, в том числе и принятых на высшем уровне, а также в протоколах многосторонних межправительственных конференций.

* * *

Анализ обозначенных выше вопросов целесообразно начать с выявления исходных положений международного права, применимых к сохранению и использованию ресурсов в анклавах открытого моря, с тем чтобы затем рассмотреть особенности международно-правового режима некоторых из них. При этом (с учетом объема статьи) мы не касаемся в ней такого самостоятельного вопроса, как делимитация континентального шельфа в анклавах открытого моря, а также вопросов учета режима Арктики и договора о Шпицбергене при характеристике анклава в Баренцевом море.

Напомним прежде всего, что в перечне анклавов внутри морей, составленном в зарубежной литературе, названы следующие: 1) анклавы в море Баффина — Девисовом проливе (окружен экономической зоной Канады и зоной Гренландии); 2) анклавы в Мексиканском заливе (окружены экономическими зонами США, Мексики и Кубы); 3) анклавы в Беринговом море (окружены экономическими зонами России и США); 4) анклавы в Охотском море (окружены экономической зоной России)¹.

К этому перечню следует добавить имеющие несомненное ресурсное значение два анклава открытого моря в южной части Тихого океана, между новозеландскими островами Южный и Чатем (анклавы окружены экономической зоной Новой Зеландии), анклавы в Баренцевом море (окружены экономическими зонами России и Норвегии), анклавы в Норвежском, Гренландском морях (окружены экономическими зонами Норвегии, Исландии, Фарерских островов (Дания) и Великобритании). Определенное ресурсное значение имеют и анклавы открытого моря, образованные 200-мильными зонами островных государств в Юго-Восточной Азии и в Океании.

В анклавы открытого моря в определенные периоды года под влиянием океанографических условий и в силу особенностей биологии мигрируют отдельные стада живых ресурсов, которые воспроизводятся и проводят большую часть жизненного цикла в экономических зонах прибрежных государств. Среди мигрантов — минтай, треска, анадромные (лососевые) и далекомигрирующие (тунцы), которые имеют большое значение в мировом рыболовстве.

Общим для всех анклавов открытого моря является правовой статус их вод — как по Женевским морским конвенциям 1958 года,

так и по Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Действительно, поскольку находящийся на удалении 200 миль район не входит ни во внутренние воды, ни в территориальное море какого-либо государства, следовательно, с точки зрения Конвенции об открытом море 1958 года он, бесспорно, имеет статус открытого моря (ст. 1). К такому анклаву применима и часть VII Конвенции по морскому праву 1982 года — "Открытое море", поскольку ни один из анклавов "не входит ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага" (ст. 86). Это означает, что анклавы открытого моря открыты для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю, в таких районах осуществляется свобода открытого моря, включающая в себя свободу рыболовства с соблюдением ряда условий (ст. 87 Конвенции по морскому праву 1982 г.).

Разное понимание приведенных юридических положений было продемонстрировано государственными органами США и Японии в связи с крупномасштабным рыболовством в 80-х годах в анклаве Берингова моря судами Японии, Южной Кореи, Китая, Польши и Панамы. 21 марта 1988 г. Сенатом США была принята беспрецедентная в истории рыболовства резолюция С396. За основу американского подхода к решению проблемы предлагались советско-американский "мораторий на всякое рыболовство" в центрально-беринговоморском анклав, а после введения двумя беринговоморскими странами такого моратория — начало переговоров с третьими странами в целях заключения многостороннего соглашения. Намечалось применение Советским Союзом и США мер принуждения к тем странам, которые не будут соблюдать мораторий. Целесообразность принятия столь жесткой меры в резолюции американского Сената объяснялась тем, что "рыбные запасы, управление которыми осуществляется США и СССР в их экономических зонах, находятся, вероятно, во взаимосвязи" с рыбными запасами центрально-беринговоморского района, а продолжение нерегулируемого рыболовства в районе "может привести к подрыву рыбных запасов Берингова моря, угрожая одному из крупнейших в мире запасов возобновляемых пищевых ресурсов"².

Органы государственного управления рыбным хозяйством Японии, как сообщалось в японской печати, "осудили резолюцию, принятую Сенатом США, относительно запрета иностранным государствам вести рыболовство в Беринговом море". В этом же сообщении говорилось, что официальные лица Департамента рыболовства Японии "заявили о возражении против резолюции США, утверждая, что любые рыбохозяйственные операции в открытом море в принципе не

могут быть запрещены”³. В Заявлении Департамента рыболовства Японии Комитету Сената США по торговле, науке и технике от 30 марта 1988 г. рыболовство Японии и других неберинговоморских стран в центрально-беринговоморском районе квалифицировалось как “осуществление давно признанных свобод открытого моря” и утверждалось, что “право подданных Японии заниматься рыболовством в этом регионе, за пределами 200-мильной зоны какой-либо страны, прочно установлено как обычным международным правом, так и Конвенцией по морскому праву 1982 года”⁴.

Краткий анализ этих публично проявившихся официальных подходов США и Японии интересен не только в связи с проблемой анклава в Беринговом море. Он, несомненно, полезен для прогнозирования юридической аргументации позиций заинтересованных государств в отношении других анклавов открытого моря. Заметим, что в соответствии с Конвенцией о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 года государства-участники (включая США и Японию) признали, что “развитие современных методов эксплуатации морских живых ресурсов... поставило некоторые из этих ресурсов под угрозу чрезмерной эксплуатации”. Право на рыболовство в открытом море, в соответствии с этой конвенцией, осуществляется с учетом договорных обязательств конкретного государства, интересов и прав прибрежных государств, конвенционных постановлений “относительно охраны живых ресурсов открытого моря” (преамбула и ст. 1). Следовательно, с точки зрения данной конвенции не разрешено рыболовство в открытой части Берингова моря, в результате которого не обеспечивается охрана живых ресурсов моря. Поэтому юридически некорректно приведенное выше утверждение японской печати о том, что в центрально-беринговоморском районе, имеющем статус открытого моря, разрешены “любые рыбохозяйственные операции”. Нерегулируемое рыболовство в крупных масштабах, при котором наносится ущерб состоянию биозапасов Берингова моря, ни в коем случае нельзя квалифицировать как правомерное осуществление свободы открытого моря.

Этот вывод подтверждается и при анализе Конвенции об открытом море 1958 года (ст. 2), а также Конвенции по морскому праву 1982 года, на которую ссылается Департамент рыболовства Японии в обоснование своей позиции. Согласно Конвенции 1982 года, в открытом море разрешено не любое рыболовство, а лишь такое, которое осуществляется с соблюдением предусмотренных в конвенции условий (разд. 2 ч. VII), в том числе условий сохранения живых ресурсов открытого моря.

Учитывая практическую значимость конвенционного ограничения свободы рыболовства в открытом море условиями, изложен-

ными в статьях 116–120 конвенции, остановимся на них подробнее. "Все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством в открытом море при условии соблюдения: а) их договорных обязательств; б) прав и обязанностей, а также интересов прибрежных государств, предусмотренных, в частности, в пункте 2 статьи 63 и в статьях 64–67; и с) положений настоящего раздела" (ст. 116). Таким образом, в анклаве открытого моря должны обеспечиваться интересы прибрежного государства в отношении катадромных видов (ст. 67), морских млекопитающих (ст. 65), далькомигрирующих (ст. 64) и анадромных видов (ст. 66). Что касается последнего, то в соответствии с названными статьями (66-й и 116-й) Конвенции по морскому праву и с положениями Конвенции о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана в анклавах открытого моря в Охотском и Беринговом морях промысел анадромных запрещен.

Как общее правило, к анклавам открытого моря применим и пункт 2 статьи 63: когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней (как это имеет место в рассматриваемых анклавах), прибрежное государство и государства, ведущие промысел таких запасов в прилегающем районе, стремятся согласовать меры, необходимые для сохранения этих запасов.

В качестве примера ответственной реализации положений международного права о сохранении живых ресурсов открытого моря можно привести договорно-правовое решение проблемы анклавов в экономической зоне Новой Зеландии. В соответствии с Соглашением между Правительством СССР и Правительством Новой Зеландии в области рыболовства, подписанным 4 апреля 1978 г., стороны согласились сотрудничать "для обеспечения надлежащего управления морскими живыми ресурсами за пределами новозеландской зоны и сохранения этих ресурсов, включая районы, непосредственно к ней прилегающие" (ст. VI). Одновременно с соглашением от имени сторон были подписаны обменные письма от 4 апреля 1978 г., в соответствии с которыми правительство СССР, "принимая во внимание статью VI соглашения, а также тот факт, что имеются два небольших участка моря, полностью окруженных новозеландской зоной, упомянутой в соглашении", уведомляло, что "советские суда не будут осуществлять рыболовство в вышеназванных участках в период действия этого соглашения".

Близкая по характеру к советско-новозеландскому соглашению договоренность была достигнута между Новой Зеландией и Японией: японская сторона приняла обязательство соблюдать в названных

анклавах открытого моря те меры сохранения биоресурсов, которые действуют в экономической зоне Новой Зеландии. Обе эти договоренности совпадают по своему правовому содержанию в том, что в них договорно признаны права и ответственность прибрежного государства за сохранение биоресурсов в анклаве открытого моря, который окружен экономической зоной такого государства.

Обязательство о сотрудничестве прибрежных государств, 200-мильные зоны которых скружают анклав открытого моря в Баренцевом море, заложено в Соглашении между Правительством СССР и Правительством Королевства Норвегии о взаимных отношениях в области рыболовства, подписанном 15 октября 1976 г. (ст. 7). В рамках его реализации сторонам до сих пор удавалось противодействовать попыткам третьих стран развернуть масштабное рыболовство в анклав Баренцева моря.

Из этого же принципа, подчеркивающего обязательность норм международного права о сохранении биоресурсов открытого моря и сотрудничестве государств, исходила и Генеральная Ассамблея ООН, которая в одной из резолюций подтвердила, что "согласно соответствующим статьям Конвенции ООН по морскому праву все члены международного сообщества обязаны сотрудничать на глобальном и региональном уровнях в деле сохранения морских живых ресурсов в открытом море и управления ими, а также принимать в отношении своих граждан такие меры, какие могут быть необходимы для сохранения живых ресурсов открытого моря, или сотрудничать с другими государствами в принятии таких мер". В резолюции выражена серьезная озабоченность тем, что "морские живые ресурсы чрезмерно эксплуатируются в районах открытого моря, прилегающих к исключительным экономическим зонам прибрежных государств", что "негативно воздействует на те же ресурсы внутри таких зон". В связи с этим Генеральная Ассамблея напомнила об "ответственности за сотрудничество согласно соответствующим статьям Конвенции ООН по морскому праву" и призвала "всех членов международного сообщества, в особенности тех, которые имеют рыбохозяйственные интересы, усилить сотрудничество в сохранении морских живых ресурсов и управлении ими"⁵.

Таким образом, суть исходных положений международного права об анклавах открытого моря сводится к определению их статуса как районов открытого моря и вместе с тем к специальному правовому режиму сохранения в таких анклавах живых ресурсов на основе договоренностей между заинтересованными государствами. Хотя такая договорная практика единообразия не отличается, она позволяет сделать некоторые общие выводы практического порядка. Во-первых, противоречат современному международному

праву действия, вследствие которых разрушаются морские экосистемы как в анклавах открытого моря, так и в любых иных морских районах. Во-вторых, противоправны научно не обоснованное, нерегулируемое рыболовство в анклавах открытого моря, игнорирование мер по сохранению биоресурсов, действующих в окружающих анклавах районах экономической зоны. Государство, суда которого ведут промысел в анклав, обязано сотрудничать с прибрежным государством в сохранении биоресурсов данного моря. В-третьих, нарушение положений международного права о сохранении морских биоресурсов, в том числе в анклавах открытого моря, должно повлечь ответственность по международному праву⁶.

* * *

Отдельно остановимся на специфике правового режима анклавов в Беринговом и Охотском морях – наиболее значимых для русских интересов России.

Упомянутая выше резолюция Сената США от 21 марта 1988 г., которая предусматривала установление США и СССР моратория на рыболовство в беринговоморском анклав и принятие ими мер "против тех стран, которые не соблюдают такой мораторий", не была реализована.

Профессор права Университета Сизтла У. Берк, являющийся консультантом ФАО, в своей книге, посвященной беринговоморскому анклав, рассматривает следующие правовые способы решения проблемы нерегулируемого рыболовства в анклав:

а) поглощение центрально-беринговоморского района расширением исключительной экономической зоны беринговоморских государств;

б) установление режима управления биоресурсами в центральном районе на основе многостороннего соглашения;

в) на основе концепции "перемещающихся запасов" распространение "мер управления биоресурсами в исключительной экономической зоне на осуществляемое в открытом море рыболовство"⁷.

Реальным автор считает лишь третий способ. Как нам представляется, гармонизация мер управления биоресурсами по всему ареалу обитания морских организмов (как в районах экономической зоны, так и в анклав) – это, бесспорно, перспективное правовое направление, на котором мы бы поддержали идею профессора У. Берка. Однако, во-первых, уточним, что лучше предлагать не "распространение" на анклав мер, действующих в экономической зоне США или России в Беринговом море (эти меры, как известно, отличаются), а согласование российских и американских акций на основе

научных данных, передовых методов управления ресурсами, применение таких гармонизированных мер к управлению биоресурсами во всем Беринговом море. Во-вторых, правовым основанием введения в анклав Берингова моря мер управления биоресурсами американский специалист считает понятие "перемещающихся запасов", которое ни в Конвенции 1982 года, ни в иных многосторонних морских конвенциях не используется, а в литературе толкуется по-разному⁸. Поэтому опора беринговоморских стран на столь зыбкую правовую концепцию была бы, на наш взгляд, не самой удачной и в теоретическом, и в практическом плане.

Перспективу срочного решения проблемы нерегулируемого, крупномасштабного рыболовства в анклав Берингова моря мы усматриваем в реализации части IX Конвенции по морскому праву 1982 года (в русском и английском текстах конвенции – "Замкнутые или полузамкнутые моря", во французском и испанском – "Закрытые или полужакрытые моря"). Мы согласны с зарубежными исследователями Л. Александером и С. Антинори в том, что Берингово море является полузамкнутым⁹, оно, бесспорно, соответствует данному в части IX Конвенции 1982 года определению понятия "замкнутое или полузамкнутое море", в частности второму из двух конвенционных критериев: состоит "главным образом"¹⁰ из территориальных морей и исключительных экономических зон" двух прибрежных к нему государств. Следовательно, к центрально-беринговоморскому району применимы и часть VII ("Открытое море") и часть IX Конвенции 1982 года¹¹.

Согласно статье 122, замкнутое или полузамкнутое море может состоять из территориальных морей, экономических зон, а также районов моря за пределами этих зон.

Ко всем названным районам замкнутого моря применим режим, предусмотренный в части IX Конвенции 1982 года. Этот режим не меняет статуса вод в соответствии с другими частями Конвенции 1982 года.

Такое суждение не ново. В исследованиях по международному праву отмечалось, что в его действующих нормах разграничены понятия "правовой статус" и "правовой режим". Правовой статус конкретного морского района определяет, распространяется ли на него суверенитет прибрежного государства. Правовой режим района составляют юридические нормы, регулирующие поведение в данном районе субъектов международного права¹². Морские пространства могут иметь одинаковый правовой статус, но различные правовые режимы¹³. В ряде статей Конвенции 1982 года предусмотрено, что установленный ею правовой режим (например, транзитного, архипелажного прохода) в других отношениях не затрагивает правового

статуса вод (к примеру, правового статуса вод, образующих проливы, используемые для международного судоходства, правового статуса архипелажных вод).

Итак, в соответствии с Конвенцией 1982 года берингоморский анклав имеет статус открытого моря, и в этом контексте к нему применима часть VII конвенции: суверенитет любого государства, в том числе прибрежного к Беринговому морю, не распространяется на этот район; никакое государство не вправе претендовать на подчинение этого анклава своему суверенитету; он открыт для осуществления всеми государствами свободы открытого моря в соответствии с условиями, определяемыми в конвенции, в том числе и в ее части IX, в которой предусмотрен режим полужамкнутого моря.

Суть этого режима определена статьей 123 конвенции: России и Соединенным Штатам Америки как государствам, омываемым Беринговым морем, "следует сотрудничать друг с другом в осуществлении своих прав и в выполнении своих обязанностей" по конвенции. Для этой цели они стремятся "координировать управление живыми ресурсами моря" (подчеркнем: управление биоресурсами всего Берингова моря), "их сохранение, разведку и эксплуатацию"; координировать "осуществление своих прав и обязанностей в отношении защиты и сохранения морской среды", а также "политику проведения научных исследований"; осуществлять там, где целесообразно, "совместные программы научных исследований". Что же касается других заинтересованных государств (т.е. не прибрежных к Беринговому морю) или международных организаций, то Россия и США будут стремиться приглашать их, "когда это целесообразно", для сотрудничества в претворении в жизнь положений упомянутой статьи. Этот приоритет прав государств, прибрежных к замкнутому, полужамкнутому морю, отметил (на наш взгляд, правильно) американский юрист В.П. Гормли: "Часть IX Конвенции по морскому праву... налагает обязательства общего характера в пользу прибрежных государств"¹⁴.

Координированные прибрежными государствами меры управления биоресурсами Берингова моря являются с точки зрения Конвенции 1982 года обязательными к соблюдению всеми государствами, ведущими промысел в центрально-берингоморском районе. Несоблюдение таких мер явилось бы нарушением ряда положений конвенции (прежде всего предусмотренных п. 1 ст. 87, ст. 116 и 123) и, согласно конвенции, влекло бы ответственность по международному праву.

Правовые возможности, предоставляемые берингоморским государствам в соответствии с частью IX конвенции, не исключают многостороннее сотрудничество. Более того, именно по инициативе

России и США в 1991–1992 годах состоялись конференции заинтересованных государств по сохранению живых ресурсов в беринговоморском анклав и управлению ими. На пятой такой конференции, завершившей свою работу в августе 1992 года в Москве, была принята резолюция о временном прекращении в 1993–1994 годах в этом анклав промышленного лова минтая алеутского запаса. Наряду с этим беринговоморскими государствами подготовлен проект конвенции о сохранении живых ресурсов в центральной части Берингова моря и управлении ими. Отметим, что упоминавшаяся выше многосторонняя конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана также разрабатывалась первоначально на двустороннем уровне беринговоморскими государствами.

При схожести ресурсных проблем правовая характеристика охотоморского анклава отличается от беринговоморского. Прежде всего Охотское море почти полностью перекрыто экономической зоной одного государства – России, – и анклав образован зоной одного государства. Дно под анклавом открытого моря полностью перекрыто континентальным шельфом одного государства – России. В литературе Охотское море квалифицируется по-разному. Одни авторы относят его, подобно Берингову, к замкнутым, полузамкнутым морям, исходя из того, что Япония все же является вторым прибрежным к морю государством¹⁵.

Заметим, однако, что японская 200-мильная зона не граничит и не может граничить с охотоморским анклавом – при любых исходах решения вопросов морской делимитации между Россией и Японией (осложненных известными претензиями Японии на четыре южнокурильских острова, находящихся под суверенитетом России). Используя терминологический аппарат статьи 122, подчеркнем, что Охотское море при любом решении вопросов делимитации на море не может состоять "полностью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств", оно состоит главным образом из морских пространств, находящихся под суверенитетом или юрисдикцией только одного государства – России. Еще более сомнительно причислять Японию к государствам, которые "окружают" Охотское море: географически берега Японии выходят к незначительному по протяженности участку Охотского моря. Следовательно, квалификация Охотского моря в качестве замкнутого или полузамкнутого необоснованно усилила бы права Японии в отношении ресурсов этого моря и противоречила бы определению такого моря, предусмотренному статьей 122 Конвенции ООН по морскому праву.

Вместе с тем, исходя из смысла части IX конвенции, несомненно то, что если море окружено берегами одного, а не нескольких

государств или состоит главным образом из территориального моря, экономической зоны одного, а не нескольких государств, то предоставляемые такому государству (в рассматриваемом случае – России) в соответствии с международным правом специальные права должны быть не меньше прав, предусмотренных для нескольких прибрежных государств в соответствии с частью IX.

Эти приоритетные права и ответственность России за сохранение ресурсов Охотского моря проявляются еще определеннее, если вопрос рассматривать с учетом исторических факторов. В отечественной литературе Охотское море было отнесено к историческим водам, хотя большая часть авторов от такой квалификации воздержалась¹⁶. Действительно, Охотское море исторически было "вотчиной" российского судоходства, рыболовства и предпринимательства, оно находится в стороне от международных морских путей, имеет для России несомненное оборонное значение, и игнорировать эти обстоятельства было бы некорректно. Вместе с тем в данной статье мы не рассматриваем вопрос о квалификации Охотского моря по историческим основаниям внутренними водами России и о соответствии такой квалификации международно-правовым критериям отнесения морских районов к историческим водам¹⁷.

Таким образом, в качестве *lex generales* к охотоморскому анклаву применимы изложенные выше положения международного права о сохранении морских биоресурсов и экосистем и об ответственности за нарушение этих положений. (Заметим в этой связи, что, анализируя в таком экологическом измерении нормы международного права, Международный Суд ООН еще в 1974 году сформулировал весьма плодотворное заключение: "Одно из достижений международного морского права, развивавшегося с интенсификацией рыболовства, состоит в том, что предшествовавшее обращение с морскими живыми ресурсами в открытом море по принципу *laissez-faire* заменено признанием обязанности надлежало учитывать права других государств и необходимость сохранения таких ресурсов на благо всем"¹⁸.)

В силу изложенных выше специальных норм международного права, применимость которых к Охотскому морю обусловлена рядом уже упомянутых особых географических, исторических, экологических и иных факторов, именно Россия несет первоочередную ответственность за сохранение биофондов Охотского моря и имеет соответствующие права.

С учетом этих общих и специальных норм международного права Россия не только вправе, но и обязана принять безотлагательно действенные меры, направленные на предотвращение разрушения экологических комплексов в Охотском море вследствие нерегули-

руемого рыболовства в охотоморском анклав. Такие меры могли бы включать в себя: приостановление на один-два года рыболовства в охотоморском анклав как для российских, так и для иностранных судов; создание международной экспертной комиссии с участием специалистов ФАО по оценке состояния биоресурсов в Охотском море и возможностей возобновления в анклав рыболовства по истечении упомянутого срока; с использованием зарубежного опыта, например Береговой охраны США, ужесточение контроля за выполнением принятых Россией мер, особенно при патрулировании кораблей Главрыбвода и ВМФ России в районах экономической зоны, окружающих охотоморский анклав; значительное увеличение размеров штрафов за нарушение международных и российских норм о сохранении живых ресурсов и защите морской среды в Охотском море; организацию международного исследования влияния нерегулируемого рыболовства в охотоморском анклав на состояние запасов "сидячих видов" российского континентального шельфа, образующего дно анклава; представление в компетентные международные организации данных об ущербе, нанесенном рыболовными судами конкретных стран экономике России вследствие нерегулируемого рыболовства в охотоморском анклав.

В завершение отметим, что вопросы правового статуса и режима анклавов, практическая ресурсная деятельность в них, вероятно, привлекут повышенное внимание отечественных и зарубежных исследователей в преддверии Конференции ООН по рыболовству в открытой части Мирового океана, которая созывается с этом году в Нью-Йорке.

¹ Alexander L.M. Regional arrangements in the Oceans//American Journal of International Law. — 1977. — Vol. 71. — No 1. — P. 90; Alexander L.M. Regionalism and the Law of the Sea: The Case of Semi-enclosed Seas//Ocean Development and International Law. — 1974. — Vol. 2. — No 2. — P. 158—159.

² 100th Congress SRES. 396. — 1988. — March 21; Anchorage Daily News. — 1988. — March 22.

³ Mainichi Daily News. — 1988. — March 23.

⁴ Statement of the Fisheries Agency of Japan before the Senate Committee on Commerce, Science and Transportation Concerning Bering Sea Fisheries Issues. — 1988. — March 30. — P. 10.

⁵ UN GA.Res. 44/225.22 December 1989. Rep. A/44/746/Add.7.

⁶ Об ответственности за экологические правонарушения см. Вылегжанина Е.Е. Сохранение биосферы и международная ответственность. — М., 1993.

⁷ Burke W.T. Memorandum on Legal Issues in Establishing Fishery Management in the Donut Ares in the Bering Sea. — Seattle — Washington, 1988.

⁸ О дискуссии по вопросу о концепции "перемещающихся запасов" см. материалы Московского симпозиума по морскому праву: Moscow Symposium on the Law of the Sea. 1991/Ed. A.L. Kolodkin, T.A. Clingan.

⁹ Alexander L.M. Regionalism and the Law of the Sea. — P. 154; Antinory C.M. The Bering Sea: Maritime Delimitation Dispute between the United States and the Soviet Union//Ocean Development and International Law. — 1978. — Vol. 18. — No 1. — P. 4.

¹⁰ Более чем на 90%: из 661 тыс. кв. миль площади моря порядка 606 тыс. кв. миль составляют экономические зоны, территориальные моря России и США.

¹¹ Как уже пояснялось в литературе, термины "замкнутое море" и "полузамкнутое море" "применяются как взаимозаменяющие". См. **Мировой океан и международное право**/Отв. ред. Мовчан А.П. и Янков А.М. — М., 1988. — С. 182.

¹² Подробнее см. Молодцов С.В. Международное морское право. — М., 1987. — С. 47–50.

¹³ Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. — М., 1983. — С. 160.

¹⁴ Yormley W. Paul. Book Reviews//Dalhousie Law Journal. — 1992. — Vol. 14. — No 3. — P. 571.

¹⁵ L.M. Alexander. Regional arrangements in the Oceans. — P. 90.

¹⁶ См., например, Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право. — М., 1946. — С. 46; Нечаев Б.Н. Статус исторических вод (доктрина и практика)//Океан, техника, право/Отв. ред. М.И. Лазарев, Л.В. Сперанская. — М., 1972. — С. 44–51; Романов В.А. Залив Петра Великого — внутренние воды Советского Союза//Сов. государство и право. — 1958. — № 5.

¹⁷ Вылегжанин А.Н. Исторические воды: проблема обоснования статуса//Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. — М., 1980. — С. 90–102.

¹⁸ I.C.J. Reports 1974. — P. 31.

ЧЕРЕЗ "ОТКРЫТОЕ НЕБО" К "ОТКРЫТОМУ ВОЗДУШНОМУ ПРОСТРАНСТВУ"

В.А. Подберезный *

В мае 1989 года премьер-министр Канады Б. Малруни, находясь в Вашингтоне, призвал американского президента Дж. Буша вернуться к идее "открытого неба", первоначально выдвинутой еще в 1955 году. Через несколько дней президент Буш, выступая в Техасском университете, внес такое предложение, обращенное к "сверхдержавам" и ко всем участникам НАТО и ОВД¹. Эта идея имеет свою предысторию, которая получила новое развитие в условиях либерализации международных отношений в последние годы. Суть этой предыстории в следующем.

* Директор научно-консультативного юридического бюро "Арбитр", кандидат юридических наук.