

# МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО, ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

## Комплексное управление прибрежными зонами и недропользование (международно-правовые вопросы)

Николаев А.В.\*

Освоение морских недр – недр дна внутренних морских вод, дна архипелажных вод, дна территориального моря, недр континентального шельфа – неизбежно влечет загрязнение морской среды. Вопрос лишь в объемах такого загрязнения, в исполнении государствами юридических обязательств по контролю таких загрязнений, в выполнении государствами установленных правил, направленных на предотвращение загрязнения морской среды в целом. На *Глобальной конференции по океанам и побережьям* (Париж, 2001) совместно констатировано, что морские побережья, как и в целом Мировой океан, «находятся в критической ситуации с негативными тенденциями (a critical situation of declining trends)» Эта констатация подтверждена на аналогичной конференции ЮНЕСКО в 2003 г.<sup>1</sup>

В настоящей работе в этой связи и с учетом растущих масштабов недропользования в *прибрежных морских районах* рассматривается складывающаяся практика разработки государствами и организациями КУПЗ – *комплексного управления прибрежными зонами (integrated coastal management)* Вообще проблематика КУПЗ (английская аббревиатура – ICZM) – относительно новая для отечественной науки международного права<sup>2</sup>

\* Николаев А.В. – д.ю.н., МГИМО (У) МИД России.

<sup>1</sup> Global Conference on Oceans, Coasts and Islands. UNESCO, Paris, November 12-14 2003. P 49

<sup>2</sup> О правовых основах КУПЗ см.: Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. *Международное морское право*. М., 2003. С. 380-388; *Комплексное управление прибрежными зонами*. Правовой глоссарий / Колл. авторов. Под ред. А.Н. Вылегжанина. Рига, 2005

Колоссальные экономические, военные, экологические, рекреационные и иные интересы прибрежного государства связаны с использованием им своего морского побережья и примыкающих к нему морских вод, в которых такое государство осуществляет суверенитет (внутренние морские воды, включая исторические; территориальное море) или юрисдикцию (континентальный шельф; исключительная экономическая зона). Побережье и примыкающие к нему морские воды – это объекты многих правоотношений, в т.ч. международных: возникших в связи с морскими разработками углеводородов; использованием морских живых ресурсов; судоходством; приморским туризмом, рекреацией; прокладкой кабелей и трубопроводов и т.д. Главный мотив создания таких правоотношений – заинтересованность субъектов международного права в использовании природных ресурсов этой уникальной биогеографической провинции.

В Декларации «Повестка дня на XXI век» (принята на Конференции по окружающей среде и развитию 1992 г.) сказано, что морская среда включает «океаны, все моря и прилегающие к ним береговые полосы» (гл. 17 – «Защита океанов», п. 17 1). Здесь – отличие от понятия «морская среда» по Конвенции по морскому праву ООН 1982 г. (согласно Конвенции, берег не охватывается понятием «морская среда»). В геоморфологическом и географическом плане 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, 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 является 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, морской добычи полезных ископаемых). Протяженность береговой зоны планеты составляет, по некоторым данным, 777 тысяч километров, в ней проживает около 60% населения планеты, причем обозначена тенденция к росту той процентной величины<sup>3</sup>

---

Andreeva E.E., Mikhailichenko Y.G., Vyleganin A.N. Towards a Coastal Area Management Act for the Russian Federation // Journal of Coastal Conservation. № 9 1993. P 19-24;

Термины «прибрежная зона» и «прибрежное управление» не только используются в национальном законодательстве, но вошли и в некоторые международно-правовые документы: *Декларацию о глобальном потеплении и поднятии уровня моря 1989 г., Хартию бизнеса во имя устойчивого развития, Европейский кодекс поведения для прибрежных зон, Общеввропейскую стратегию по биологическому и ландшафтному разнообразию, Кодекс ведения ответственного рыболовства* и др.

В правовом плане вопрос об определении понятия «прибрежная зона» связан, в первую очередь, с выявлением ее *морской и земной протяженности*. Всемирным 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, 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

---

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 человек; два из трех основных городов мира (two out of three major cities in the world) расположены у побережья. A.P Me Ginn. Safeguarding the Health of Oceans. Worldwatch Paper 145, March 1999 P 6.

waters) и в глубь суши на несколько километров (and several kilometers inland)»<sup>4</sup> 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 к морю района»<sup>5</sup> 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). Существуют и иные определения термина «прибрежная зона»<sup>6</sup>

С точки зрения международного права важно отметить, что понятие «прибрежная зона» не является эквивалентом понятия «прилежащая зона» (англ. contiguous zone, фр. zone contigue), определяющего зону, 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 приведенное выше широкое определение последней, которое дано российскими экономистами и географами), а может и не быть такой частью.

В *Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.* слово «прилежащий» не используется в тех статьях, в которых сказано о находящихся рядом иных морских пространствах, кроме прилежащей зоны. Так, в ст. 2 Конвенции 1982 г. (о статусе территориального моря) говорится о «прилегающем (англ. adjacent, фр. adjacente)» морском поясе, но не о «при-

---

<sup>4</sup> Pan-European Code of Conduct for Coastal Zones. Executive Summary. Doc.-PE-S-CO (97), 14 Add. P. 31-32.

<sup>5</sup> Айбулатов Н.А., Варганов Р.В., Михайличенко Ю.Г. Проблема комплексного управления прибрежными зонами морей России // Известия РАН. Серия географическая. № 6. 1996. С. 94-95.

<sup>6</sup> См.. Европейский кодекс поведения для прибрежных зон. Страсбург. 16 декабря 1998 г. – s:\strategy\co-dbp\docs\cdp 11.99

лежащем» В ст. 15 Конвенции 1982 г. говорится о том, что берега «прилегают» 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, в котором прибрежное государство осуществляет юрисдикцию<sup>7</sup>

Согласно определению ст. 1 проекта общеевропейского Типового закона об устойчивом управлении прибрежными зонами, 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, а также территории местных административных районов, выходящих к морю»<sup>8</sup> Здесь определенно решен вопрос об одном из трех измерений – о протяженности прибрежной зоны в глубь 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 иное расстояние. Неопределенность данной дефиниции усугубляют слова «по меньшей мере» (at least), относящиеся к пространственным параметрам понятия «прибрежная зона». Эти слова могут означать, что, по смыслу Типового закона, морская часть прибрежной зоны может охватывать также

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

<sup>8</sup> Council of Europe. Model Law on Sustainable Management of Coastal Zone. P 3-7

и районы 200-мильной исключительной экономической зоны, и районы континентального шельфа.

Допустимые правила использования прибрежного морского пояса достаточно четко обозначены международным и национальным правом, дифференцированно для районов, составляющих государственную территорию (в том числе районов территориального моря) и районов за пределами государственной морской границы. Обозначенные международно-правовые и национально-законодательные правила, однако, иногда не исполняются достаточно скрупулезно крупными разработчиками морских природных ресурсов. С другой стороны, прибрежное государство, пытаясь посредством своего законодательства эффективно регулировать отношения по разработке морских ресурсов, принимает иногда меры, не предусмотренные международным правом. В соответствующем случае Международный Суд ООН, Международный трибунал по морскому праву или международный арбитражный орган могут юридически установить несоответствие международному праву подобного акта законодательства прибрежного государства. Это имело место, как отмечает судья Международного трибунала по морскому праву, например, в решении этого трибунала, в котором юридически оценено как противоречащее международному праву распространение гвинейского таможенного законодательства на «таможенный радиус (*customs radius*)» в 250 километров от побережья страны<sup>9</sup>

Вовлеченность в морскую экономику разных ресурсопользователей с явно конфликтными задачами, обремененных риском столкновений между собой, прежде всего по поводу пользования конкретным участком морского побережья или морским районом (водной толщи или дна), требует согласования их интересов. Такое согласование и достигается на основе механизма КУПЗ. Однако, как отмечено во введении к проекту Типового закона об устойчивом управлении прибрежными зонами: “Unanimity between the actors may never be found, however much you try”<sup>10</sup> Действительно, без разработанной правовой основы нельзя быстро и сбалансированно учесть интересы, например, компании,

<sup>9</sup> I. Treves. *Beyond the Law of the Sea Convention? Status and Prospects of the Law of the Sea Convention at the 20th anniversary.* – Oceans, Coasts and Islands... P 45.

<sup>10</sup> «Как ни пытаться, единогласия действующих лиц никогда невозможно достигнуть». Council of Europe. *Model-Law on Sustainable Management of Coastal Zones.* Strasbourg, 6 March 1998. P 3.

занимающейся нефтегазодобычей в недрах дна внутренних морских вод, и собственника предприятия, занимающегося марикультурой в поверхлежащих водах. А без такого согласования интересов трудно обеспечить юридически стабильный «инвестиционный климат»

Согласно одному из объемных исследований по обозначенному вопросу, *комплексное прибрежное управление* определяется как «постоянно осуществляемый процесс принятия решений в целях устойчивого использования, развития и защиты *приморских сухопутных и прибрежных морских районов и их ресурсов*»<sup>11</sup> Судя по содержанию национальных законов, предусматривающих нормы о прибрежном управлении, оно нацелено на учет современной демографической динамики: все большая часть населения планеты, как уже отмечалось, перемещается в прибрежный пояс (несмотря на ураганы, цунами и иные стихийные бедствия)<sup>12</sup> Но, прежде всего, 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 профессиональной системы быстрого урегулирования конфликтов между ресурсопользователями.

Нормативные механизмы прибрежного управления, кроме того, снижают риск 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; международного контроля и т.д. При этом достигается экономия средств за счет предупреждения дублирования в работе различных морских и иных ведомств прибрежных государств. Наконец, правовые механизмы прибрежного управления ориентиро-

---

<sup>11</sup> Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices. By Biliiana Cicin-Sain and Robert W. Knecht. Island Press. 1997 P 39

<sup>12</sup> Андреева Е., Айбулатов Н., Бринчук М. и др. К разработке проекта Закона РФ «О прибрежном управлении». Доклад на Международной конференции по прибрежному управлению. С.-Петербург. 26-29 сентября 2000 г.; A.P Me Ginn. Op. cit. P 6-7

наны на координированные общегосударственные меры в связи с масштабными природными изменениями. Противостихийное предназначение правовых механизмов КУПЗ особенно способствовало их распространению из сферы национально-законодательной в международное право.

Кроме гармонизации интересов природопользователей в прибрежной зоне, фокусирования международных и национальных усилий по предупреждению негативных последствий морской стихии, КУПЗ нацелено на ограничение (на публично-правовом уровне) предпринимательства в целях предупреждения истощения природных ресурсов в прибрежной зоне, защиты окружающей среды. Так, в принятой 27 ноября 1990 г. исполнительным органом Международной торговой палаты Хартии бизнеса во имя устойчивого развития (The Business Charter for Sustainable Development) предусмотрен, в частности, принцип 2 «Эко-управление» (“Environmental Management”), означающий повседневный учет природных факторов в управлении компанией или хозяйственным проектом при большей открытости, информированности и диалоге между промышленностью, правительствами и природоохранными органами. В тексте Хартии пояснено, что данный принцип относится к комплексному (integrated) управлению<sup>12</sup>

Законодательный опыт государств в области прибрежного управления был обобщен и существенно развит на международно-правовом региональном уровне, а именно европейском. В рамках реализации Европейской стратегии биоразнообразия и ландшафтов «Прибрежные и морские экосистемы» была сформирована в 1995 г. Группа специалистов по защите прибрежных районов. Эта группа и предложила, чтобы был разработан проект *Типового закона о защите прибрежных районов*.

Как сказано в разработанном проекте Типового закона, он учитывает многие международно-правовые источники (в т.ч. Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., Международную Конвенцию по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и протокол к ней 1978 г., 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 руководя-

---

Environmental Management for Business. By Linda S. Spedding. John Wiley & Sons. 1996. P. 328.



ших принципов комплексного прибрежного управления<sup>14</sup> Комплексное прибрежное управление 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”<sup>15</sup> Определение, как мы видим, не отличается конкретной содержательностью, но декларирует весьма удачно цель комплексного прибрежного управления.

Структурно проект Типового закона состоит из 17 разделов, разделенных на 81 статью. Разработчики этого документа, 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 Типового закона – на межгосударственном уровне разработать и реализовать политику комплексного управления (the integrated management) прибрежной зоной (ст. 4). Политика такого управления строится на следующих началах: устойчивое развитие (sustainable development); предотвращение причинения вреда природной среде; осторожный подход; восстановление разрушенной природной среды; принцип «загрязнитель платит» и «пользователь платит», использование наилучших технологий и методов, направленных на сохранение окружающей природной среды; информирование населения и его участие в принятии решений; меж-

<sup>14</sup> Council of Europe. Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones. P 5-7

<sup>15</sup> «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 on Sustainable Management of Coastal Zones. P 10.

дународное сотрудничество (ст. 8). В этой же статье закона подчеркнуто значение защиты экологически хрупких районов, экосистем и видов флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения; совместимости различных видов использования прибрежной зоны.

В Типовом законе в общем плане обозначены функции прибрежного государства. Такие функции сводятся в основном к защите морской среды, мерам комплексного регулирования сохранения и использования природных ресурсов, включая механизмы согласования интересов различных морепользователей. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. не содержит тому препятствий.

Высокой оценки заслуживает предусмотренное в ст. 79 Типового закона обязательство прибрежных государств создавать, посредством международных соглашений, прибрежные и морские заповедники, общие для двух или более государств "to create coastal and marine reserves common to two or more States by means of international agreements" 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.). В последующем, и развитие этого подхода нацеленного на сотрудничество государств, Комиссией ЕС была разработана «Демонстрационная программа комплексного управления прибрежными зонами», направлено «Сообщение Комиссии Европейскому Совету и Европейскому парламенту по комплексному управлению прибрежными зонами» Со своей стороны Европейский Совет принял 6 мая 1994 г. резолюцию «О стратегии Сообщества для комплексного управления прибрежными зонами», а 30 мая 2002 г. – «Рекомендацию Европейского парламента и Совета относительно осуществления комплексного управления прибрежными зонами в Европе» В последнем документе подчеркнуто: «При формулировании национальных стратегий и мер, обусловленных такими стратегиями, государствам-членам следует руководствоваться принципами комплексного управления прибрежной зоной (the principles of integrated coastal management) с тем, чтобы обеспечить надлежащее управление прибрежной зоной, принимая во внимание имеющуюся лучшую практику»<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe. Official Journal of European Communities, 06.06.2002.

Методология КУПЗ, несомненно, будет оказывать и уже оказывает влияние на развитие права, регулирующего отношения государств, в т.ч. возникающие в связи с морским недропользованием. В апреле 2004 г. в рамках проекта ТАСИС разработан проект «Руководства по подготовке национальных кодексов поведения для прибрежных зон причерноморских государств» В числе секторов экономики, которые задействованы в прибрежных зонах и для которых в проекте «Руководство. .» предусмотрены «правила и стандарты», специально предусмотрена «Энергетика»<sup>17</sup>

В изложенном контексте обнаруживается юридическая перспективность механизмов КУПЗ как основы гармонизации конкурентных видов морской деятельности, прежде всего разведки и разработки нефтегазовых и иных минеральных ресурсов в морских недрах, с одной стороны, и с другой – рекреационного и рыбохозяйственного бизнеса, в целом интересов общества в защите морской среды. С этой точки зрения конструктивным представляется высказанная идея о разработке упомянутого выше проекта закона Российской Федерации «О комплексном управлении морскими побережьями и прибрежными водами»

---

<sup>17</sup> Guidelines for the Preparation of National Codes of Conduct for Coastal Zones of Black Sea States. – Final Draft Prepared by ICZM Regional Activity Center, April 2004. P 3, et