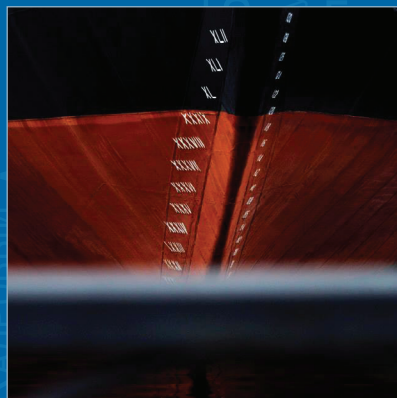




**РСМД**  
**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ  
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ДЕЛАМ**



# ДОКЛАД

**КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
МОРСКИМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ  
В АРКТИКЕ**

**№ 42 / 2018**

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ**

**МОСКВА 2018**

УДК [338.23:502.17](098)  
ББК 65.28(2Рос)-21+65.452(001)  
3-14

## **Российский совет по международным делам**

### **Редакционная коллегия**

#### **Главный редактор:**

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

#### **Авторы:**

канд. ист. наук **А.В. Загорский**; канд. юрид. наук **А.А. Тодоров**

#### **Выпускающий редактор:**

канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**

Загорский, А.В., Тодоров, А.А.

3-14 Комплексное управление морским природопользованием в Арктике : доклад РСМД №42/2018 / [А. В. Загорский, А. А. Тодоров] ; [гл. ред. И. С. Иванов] ; Российский совет по международным делам (РСМД). – М. : НП РСМД, 2018. – 44 с. – Авт. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6041888-1-1

В докладе рассматриваются подходы и механизмы управления морскими пространствами в Северном Ледовитом океане за пределами национальных юрисдикций прибрежных государств. Учитывая нарастающий интерес к развитию хозяйственной деятельности в Арктике, данный вопрос приобретает особую актуальность и предполагает развитие экосистемного управления в регионе. Проведя сравнение различных региональных решений такого управления, авторы приходят к выводу, что для Арктики необходима выработка особого режима с опорой на дальнейшее развитие Арктического совета и опыт ОСПАР. Публикация выполнена в рамках проекта РСМД «Международное сотрудничество в Арктике».

УДК [338.23:502.17](098)  
ББК 65.28(2Рос)-21+65.452(001)

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – [russiancouncil.ru/report42](http://russiancouncil.ru/report42)

# Содержание

<b>Резюме</b>	<b>4</b>
<b>Список сокращений</b>	<b>7</b>
<b>Введение</b>	<b>8</b>
<b>1. Комплексное экосистемное управление морскими пространствами</b>	<b>13</b>
<b>2. Существующие региональные механизмы</b>	<b>19</b>
<b>3. Комплексное управление морским природопользованием в Арктике</b>	<b>28</b>
<b>4. Научные исследования</b>	<b>36</b>
<b>Заключение</b>	<b>40</b>
<b>Об авторах</b>	<b>43</b>

## Резюме

В последние годы в Арктическом совете обсуждаются пути оптимизации управления морскими пространствами в Северном Ледовитом океане, исходя из экосистемного подхода. Это обсуждение отражает более широкую мировую тенденцию к дополнению традиционного отраслевого регулирования отдельных видов морской деятельности (судоходства, рыболовства, разведки и разработки ресурсов морского дна) комплексным (трансграничным и межотраслевым) управлением морскими пространствами. Комплексный подход предполагает оптимальное сопряжение всех видов экономической деятельности в определенных морских районах с необходимостью защиты морской среды и биологического разнообразия от последствий загрязнения и истощительной эксплуатации ресурсов.

В 2013 г. министерская сессия Арктического совета утвердила доклад экспертной группы по вопросам экосистемного управления и призвала государства региона применять сформулированные в нем рекомендации в своей политике. В последнее десятилетие в прибрежных арктических странах разрабатываются и внедряются комплексные планы управления морскими пространствами *в пределах их исключительных экономических зон*. Такая работа ведется и в Российской Федерации. Однако внедрение принципов основанного на экосистемном подходе морепользования в Арктике требует решения ряда вопросов, на которые пока нет очевидных ответов.

Во-первых, границы экосистем, как правило, не совпадают с границами национальной юрисдикции прибрежных стран. Арктика в этом отношении не является исключением. Соответственно, речь идет о межгосударственном согласовании мер пространственного планирования, включая морские районы в центральной части Северного Ледовитого океана, находящиеся *за пределами национальной юрисдикции*. Вопрос о том, как обеспечить выполнение разрабатываемых на региональном уровне мер третьими (неарктическими) государствами, пока остается открытым.

Во-вторых, необходимо обеспечить оптимальное сопряжение региональных мер пространственного планирования с деятельностью «отраслевых» международных организаций, таких как Международная морская организация и региональные организации по управлению рыболовством.

В-третьих, разработка мер по комплексному управлению морским природопользованием в Арктике потребует существенной консолидации усилий по их научному обоснованию.

Арктические страны не являются первопроходцами в поиске ответов на эти вопросы. На них пытались ответить другие региональные организации, опыт которых необходимо иметь в виду с учетом специфики Арктического региона. В мировом опыте можно условно выделить три варианта решения

задачи распространения мер комплексного управления морскими пространствами на районы за пределами национальной юрисдикции:

- Обеспечение максимально широкого состава участников соглашения и охвата различных видов морепользования;
- Выстраивание взаимодействия региональных организаций узкого состава с «отраслевыми» международными организациями, действующими на основе глобальных соглашений – Международной морской организацией, Международным органом по морскому дну и региональными организациями по управлению рыболовством;
- Согласование соответствующих мер в рамках режима регионального моря.

Исходя из специфики Арктического региона, особого внимания заслуживает опыт выстраивания взаимодействия региональных организаций узкого состава с глобальными «отраслевыми» международными организациями. Круг участников таких организаций намного шире любого регионального механизма. Их полномочия по регулированию или ограничению тех или иных видов деятельности, в том числе в районах за пределами национальной юрисдикции, не оспариваются их участниками. Взаимодействие с такими организациями дает возможность непрямого воздействия на третьи страны, не участвующие в работе Арктического совета.

В рамках такого подхода возможны два варианта. Первый – *эволюционное (во многом инерционное) повышение роли Арктического совета* в принятии решений по вопросам комплексного управления морепользованием в Северном Ледовитом океане и их продвижении в международных организациях более широкого состава. Второй – *существенное расширение компетенции и полномочий структур АС*, включая наделение Арктического совета и его секретариата международной правосубъектностью; создание сильного вспомогательного рабочего органа или преобразование секретариата в Комиссию Арктического совета; наделение Комиссии (или вспомогательного рабочего органа) правом инициировать рассмотрение соответствующих рекомендаций и предложений в Арктическом совете; расширение финансирования.

Вариант существенного расширения компетенции и полномочий Арктического совета более предпочтителен в интересах как комплексного экосистемного управления морепользованием в регионе, так и повышения роли Совета в целом. Однако данный вариант трудно реализуем в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Не отказываясь от его продвижения в более отдаленной перспективе, наиболее реалистичным является принятие ряда мер по повышению роли Арктического совета. Такие меры могли бы включать:

1. Согласование комплексной программы научных исследований, ориентированной на научное обоснование решений в сфере пространственного планирования в Северном Ледовитом океане.

2. Расширение взаимодействия Арктического совета с национальными и международными научными организациями.
3. Закрепление практики регулярного проведения встреч руководителей профильных ведомств стран – членов Совета. На такие встречи целесообразно приглашать руководителей соответствующих ведомств государств-наблюдателей, представителей международных природоохранных и научных организаций.
4. Проведение саммита арктических государств с последующим закреплением такой практики на регулярной основе.
5. Мониторинг и подготовка регулярных докладов о ходе выполнения решений министерских сессий Арктического совета.
6. Содействие формированию арктических компетенций в неарктических государствах с особым акцентом на государства – наблюдатели Арктического совета.
7. Проведение регулярных консультаций представителей стран – членов Арктического совета в Международной морской организации с привлечением представителей стран-наблюдателей.

# Список сокращений

АЗРФ	Арктическая зона Российской Федерации
АНТКОМ	Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики
АС	Арктический совет
ВГИКА	Совместная рабочая группа ИКЕС/ПАМЕ по интегрированной оценке экосистем центральной части Северного Ледовитого океана
ЕС	Европейский союз
ИКЕС	Международный совет по исследованию морей
ИМО	Международная морская организация
ИЭЗ	Исключительная экономическая зона
КСДЛ	Комитет старших должностных лиц Арктического совета
МАНК	Международный арктический научный комитет
МОМД	Международный орган по морскому дну
МОР	Морской охраняемый район
НЕАФК	Комиссия по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике
ННН-промысел	Незаконное, нерегулируемое и несообщаемое рыболовство
ООН	Организация Объединенных Наций
ОСПАР	Комиссия по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики
ОУМР	Особо уязвимый морской район
ПАГ	Тихоокеанская арктическая группа
ПАМЕ	Рабочая группа Арктического совета по защите арктической морской среды
ПИКЕС	Северотихоокеанская организация по исследованию моря
РОУР	Региональные соглашения и организации по управлению рыболовством
СЛО	Северный Ледовитый океан
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ХЕЛКОМ	Хельсинкская комиссия по охране морской среды Балтийского моря
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры



## Введение

В 2015 г. в рамках Арктического совета (АС) была создана Целевая группа по вопросам арктического морского сотрудничества (далее – Целевая группа), перед которой была поставлена задача оценить необходимость создания в будущем региональной морской программы или иного механизма для расширения сотрудничества в арктических морских акваториях<sup>1</sup>. В докладе Комитета старших должностных лиц АС (КСДЛ), представленном на девятой министерской сессии в 2015 г., вопросы, на которые ей предстояло ответить, были сформулированы более подробно<sup>2</sup>. С самого начала Целевая группа видела свою главную задачу в определении оптимальных форм организации в рамках АС работы по внедрению основанного на экосистемном подходе комплексного управления морским природопользованием в Арктике.

Эта тема не была новой для АС. Его рабочие группы давно занимаются различными аспектами данного вопроса. В 2013 г. результаты их деятельности нашли отражение в докладе экспертной группы по вопросам экосистемного управления в Арктике, содержавшем определения, принципы и рекомендации<sup>3</sup>. Доклад был утвержден восьмой министерской сессией АС, призвавшей арктические государства применять сформулированные в нем рекомендации на практике «как в национальных границах, так и вне их, и обеспечить координацию подходов в деятельности рабочих групп Арктического совета»<sup>4</sup>. Группа экспертов по вопросам экосистемного управления продолжает работу в рамках рабочей группы АС по защите арктической морской среды (ПАМЕ) и регулярно представляет доклады о ходе реализации сформулированных ею рекомендаций.

Целевая группа должна была не дублировать функции существующих структур АС, а, опираясь на полученные ими в различных областях результаты, оценить потребность и возможные пути оптимизации и повышения эффективности управления морскими пространствами в Арктике, исходя из экосистемного подхода. С этой целью в 2015–2017 гг. группа обобщила деятельность рабочих групп АС, ознакомилась с опытом различных регио-

<sup>1</sup> Икалуитская Декларация 2015 г. по случаю Девятой Министерской сессии Арктического совета. Икалуит, Канада, 24 апреля 2015 г. С. 7 // Арктический совет.

URL: [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/776/acmmca09\\_icaluit\\_2015\\_icaluit\\_ministerial\\_declaration\\_2015\\_russian%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/776/acmmca09_icaluit_2015_icaluit_ministerial_declaration_2015_russian%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>2</sup> Доклад старших должностных лиц министрам. Икалуит, Канада. 24 апреля 2015 г. С. 92–94 // Арктический совет.

URL: [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/758/ACMCA09\\_icaluit\\_2015\\_SAOR\\_to\\_Ministers\\_without\\_Appendices\\_Russian.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/758/ACMCA09_icaluit_2015_SAOR_to_Ministers_without_Appendices_Russian.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>3</sup> Ecosystem-Based Management in the Arctic. Report submitted to Senior Arctic Officials by the Expert Group on Ecosystem-Based Management. – Tromsø: Arctic Council, 2013.

<sup>4</sup> Кирунская декларация по случаю Восьмой Министерской сессии Арктического совета. 15 мая 2013 года, г. Кируна, Швеция // МИД России.

URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/ecology/-/asset\\_publisher/9jm0ASADm3qm/content/id/110270](http://www.mid.ru/foreign_policy/ecology/-/asset_publisher/9jm0ASADm3qm/content/id/110270)

нальных и более широких международных механизмов, решающих аналогичные задачи, в частности, Международного совета по исследованию морей (ИКЕС), Северотихоокеанской организации по исследованию моря (ПИКЕС), Международного арктического научного комитета (МАНК), Комиссии по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР), Хельсинкской комиссии по охране морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ), Комиссии по защите Саргассова моря, Комитета по подготовке на базе Конвенции по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) международного юридически обязательного документа о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции.

В подготовленном в 2017 г. докладе Целевая группа пришла к выводу о целесообразности в интересах укрепления скоординированного рационального управления морской средой в Арктике изучить вопрос о создании *нового вспомогательного органа* АС в сочетании с дальнейшей оптимизацией его существующих механизмов<sup>5</sup>. Соответствующее изменение мандата группы было утверждено десятой министерской сессией АС, поручившей группе подготовить в 2019 г. соответствующие соображения<sup>6</sup>.

Еще рано предвосхищать результаты, которые будут представлены на одиннадцатой министерской сессии АС в 2019 г. Очевидно, что проработка вопросов компетенции, географического охвата и места в структуре АС возможного нового вспомогательного органа по управлению арктическими морскими экосистемами, затягивается. В октябре 2017 г. сопредседатель Целевой группы А. Мякинен (Финляндия) информировала КСДЛ о трудностях, с которыми группа столкнулась при обсуждении мандата такого органа<sup>7</sup>. На заседании КСДЛ в марте 2018 г. эта тема, судя по представленным документам, в повестке дня не стояла<sup>8</sup>. Сегодня группа обсуждает не столько перспективу создания нового вспомогательного органа, сколько подходы к морскому пространственному планированию в Арктике. Вопрос о том, как работа на этом направлении может быть отражена в структуре АС, очевидно, отложен, но не снят с повестки дня.

- <sup>5</sup> Report to Ministers of the Task Force on Arctic Marine Cooperation, 11 May 2017 // Arctic Council Secretariat. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1923/2017-04-30-Edocs-4079-v3-TFAMC-report-to-ministers-with-cover-and-colophon.pdf?sequence=1&isAllowed=y>  
См. также: Доклад старших должностных лиц Арктического совета министрам 2017. 10-я Министерская сессия Арктического совета. Фэрбанк, Аляска, Соединенные Штаты. 11 мая 2017. С. 83 // Арктический совет.  
URL: [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1909/SAOs\\_report\\_to\\_ministers\\_Fairbanks\\_2017\\_in\\_RUSSIAN.pdf?sequence=12&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1909/SAOs_report_to_ministers_Fairbanks_2017_in_RUSSIAN.pdf?sequence=12&isAllowed=y)
- <sup>6</sup> Фэрбанкская декларация 2017 г. по случаю Десятой Министерской сессии Арктического совета. С. 3 // Арктический совет.  
URL: [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1915/Fairbanks-Declaration-2017\\_RUSSIAN\\_FINAL\\_Signed.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1915/Fairbanks-Declaration-2017_RUSSIAN_FINAL_Signed.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- <sup>7</sup> Summary Report, SAO Plenary meeting, Oulu, Finland, October 2017 // Arctic Council Secretariat. URL: [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2109/SAOFI201\\_2017\\_OULU\\_Summary-Report\\_13441\\_v1.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2109/SAOFI201_2017_OULU_Summary-Report_13441_v1.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- <sup>8</sup> Summary Report, SAO Plenary meeting, Levi, Finland, March 2018 // Arctic Council Secretariat. URL: [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2165/SAOFI202\\_2018\\_LEVI\\_Summary-Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2165/SAOFI202_2018_LEVI_Summary-Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Независимо от того, с какими результатами Целевая группа подойдет к очередной сессии АС, очевидна актуальность темы основанного на экосистемном подходе комплексного морского природопользования в Арктике. Об этом свидетельствует не только деятельность Арктического совета и его рабочих групп, но и более широкая международная деятельность по осуществлению согласованных в ООН в 2015 г. целей устойчивого развития, в частности, цели 14 («Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития»), предполагающей сохранение наиболее ценных и уязвимых акваторий, охрану биологического разнообразия и защиту морских экосистем. В рамках этой цели поставлена, в частности, задача к 2020 г. охватить природоохранными мерами не менее 10% прибрежных и морских районов с учетом репрезентативности охвата морских экосистем<sup>9</sup> (в 2017 г. охраняемым статусом было охвачено 5,3% всех морских пространств в мире<sup>10</sup>).

Не вызывает сомнений, что Арктика является уникальным регионом с точки зрения географии, климата и геополитики. В Илулиссатской Декларации 2008 г. отмечается уникальное положение пяти прибрежных государств – России, Канады, США, Дании и Норвегии, – суверенитет, суверенные права и юрисдикция которых в соответствии с международным правом распространяются на значительные районы Северного Ледовитого океана (СЛО)<sup>11</sup>. С учетом этого справедливо предположить, что инициатива в проработке вопроса комплексного управления арктическими морями должна исходить прежде всего от арктических стран. Однако значительная часть морского пространства СЛО расположена за пределами их национальной юрисдикции. Здесь действуют свободы открытого моря. Поэтому при формировании соответствующего регионального механизма необходимо соблюсти баланс между «особой ролью и ответственностью прибрежных государств за будущее региона» и интересами «как прибрежных, так и других государств»<sup>12</sup>.

Обсуждение перспектив основанного на экосистемном подходе комплексного управления морскими пространствами Арктики ставит три центральных вопроса (не считая многих других), на которые пока нет очевидных ответов.

Во-первых, границы экосистем, как правило, не совпадают с границами национальной юрисдикции прибрежных стран. Арктика в этом отношении не

<sup>9</sup> Доклад Рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития А/68/970. 12 августа 2014 г. // Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея.

URL: <https://docplayer.ru/27034071-A-68-970-generalnaya-assambleya-organizaciya-obedinennyh-naciy.html>

<sup>10</sup> Ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Документ E/2017/66. 11 мая 2017 г. С. 19 // Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. URL: <https://undocs.org/ru/E/2017/66>

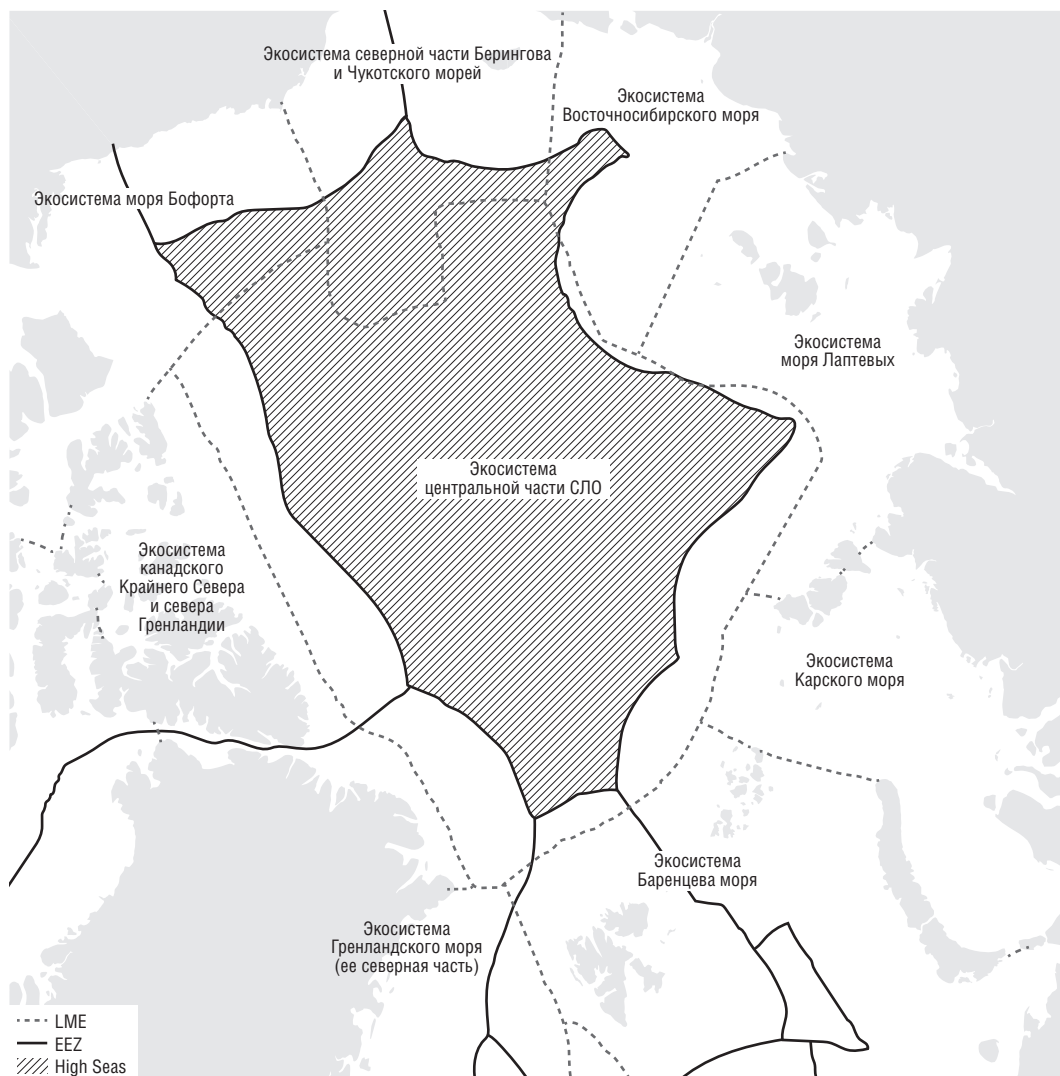
<sup>11</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27—29 мая 2008 г. // МИД России.

URL: <http://www.mid.ru/bdcmp/nsdos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/4f5a1690c129f353c325788f0036a4931?OpenDocument>

<sup>12</sup> Приветствие Министра иностранных дел России С.В. Лаврова участникам юбилейного мероприятия по случаю 10-летия Илулиссатской декларации // МИД России.

URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254)

Рис. 1. Границы крупных морских экосистем в Арктике



Источник: Interim Report of the ICES/PICES/PAME Working Group on Integrated Ecosystem Assessment (IEA) for the Central Arctic Ocean (WGICA). WGICA 2017 Report 19-21 April 2017. Seattle, USA. – Copenhagen: ICES, 2017. P. 5.

является исключением (см. рис. 1). Соответственно, речь идет о согласовании мер пространственного планирования в морских районах с различным правовым статусом. При этом, с одной стороны, не должны ставиться под вопрос суверенитет и суверенные (исключительные) права прибрежных стран, а с другой – права неарктических государств по осуществлению различных видов деятельности в центральной части СЛО за пределами юрисдикции прибрежных государств. В этой связи предстоит решить самый

сложный вопрос: **как сделать обязательными меры, разрабатываемые на региональном уровне, и обеспечить их выполнение третьими (неарктическими) странами.**

Во-вторых, **как меры пространственного планирования, основанные на экосистемном подходе, могут и должны соотноситься с действием «отраслевых» («секторальных») природоохранных мер,** согласованных в рамках соответствующих «отраслевых» международных организаций и регулирующих, в частности, вопросы судоходства и рыбохозяйственной деятельности в Арктике?

Наконец, в-третьих, **какую роль в решении задач комплексного управления морским природопользованием может играть Арктический совет,** учитывая ограниченный состав его государств-членов и то обстоятельство, что их юрисдикция распространяется только на часть акваторий в СЛО?

Арктические страны не являются первопроходцами в поиске ответов на эти вопросы. На них пытались ответить и другие региональные организации. Авторы предлагают свое видение решения данных проблем, исходя из интересов Российской Федерации, необходимости принятия согласованных мер в целях рационального и устойчивого морского природопользования и сохранения морской среды в Арктическом регионе, а также повышения роли Арктического совета в этой деятельности.

В первой части доклада дается краткий обзор понятия комплексного экосистемного управления морскими пространствами. Во второй части опыт других региональных природоохранных механизмов анализируется через призму сформулированных выше вопросов. На этой основе в третьей части проанализированы и проранжированы варианты формирования регионального механизма комплексного экосистемного управления морскими пространствами в Арктике, в том числе рассматривается применимость в СЛО опыта других региональных механизмов. В четвертой части доклада представлены перспективы координации международного научного сотрудничества в интересах внедрения принципов комплексного морепользования в Арктике. На этой основе в заключении сформулированы рекомендации по возможным путям формирования на базе Арктического совета регионального механизма комплексного управления морскими пространствами в Арктике.

Авторы выражают признательность всем участникам обсуждений проекта настоящего доклада, состоявшихся в мае и октябре 2018 г. в РСМД. Их критические замечания и советы были чрезвычайно полезны при доработке его окончательного варианта. Ответственность же за любые погрешности, сохранившиеся в тексте доклада, несут исключительно его авторы.

# 1. Комплексное экосистемное управление морскими пространствами

До недавнего времени управление морским природопользованием было построено по *отраслевому* (или видовому) принципу, заложенному в Конвенции 1982 г. В зависимости от предмета регулирования ведущую роль в принятии соответствующих решений на международном уровне играли и играют «отраслевые» организации, такие как Международная морская организация (ИМО – защита морской среды от загрязнения с судов), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО – рыбохозяйственная деятельность), региональные соглашения и организации по управлению рыболовством (РОУР<sup>13</sup>), Международный орган по морскому дну (МОМД), программа региональных морей ЮНЕП, Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО (районы охраны всемирного культурного наследия) и др.

В конце XX – начале XXI в. наметилась тенденция к *дополнению отраслевого регулирования* отдельных видов морской деятельности *комплексным (трансграничным и межотраслевым) управлением морскими пространствами*. В отличие от отраслевого комплексный подход предполагает разработку управленческих решений, направленных на оптимальное сопряжение *всех* видов экономической деятельности в определенных морских районах в рамках единой стратегии и программы действий для всех природопользователей.

Другой важной современной тенденцией является применение *экосистемного подхода* в комплексном управлении морскими пространствами с целью обеспечения устойчивого развития, защиты морской среды и биологического разнообразия от последствий загрязнения и истощительной эксплуатации ресурсов. Основным инструментом реализации задач комплексного управления морским природопользованием на основе экосистемного подхода является *морское пространственное планирование*. Согласно определению Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО, морское пространственное планирование предполагает пространственное

<sup>13</sup> РОУР – наиболее распространенный термин для обозначения таких субрегиональных и региональных организаций и соглашений (см., в частности: ФАО планирует расширить сотрудничество с Россией в рыбной отрасли // Федеральное агентство по рыболовству. 16 июля 2015.

URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/obzor-smi/5449-fao-planiruet-rasshiryat-sotrudnichestvo-s-rossiej-v-rybnoj-otrasli>;

3-й ежегодный семинар «Подготовка международных и национальных научных наблюдателей» // ВНИРО. 1 октября 2014.

URL: <http://www.vniro.ru/ru/novosti/novosti-2014/3-j-ezhegodnyj-seminar-podgotovka-mezhdunarodnykh-i-natsionalnykh-nauchnykh-nablyudatelej>).

В документах и литературе встречаются и другие термины, в частности: РРХО – региональная рыбохозяйственная организация» (именно этот термин используется в русском тексте Соглашения 1995 г. о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, тогда как в Конвенции 1982 г. используется термин «региональные организации по рыболовству») и ре-же – региональные организации по регулированию рыболовства.

и временное распределение человеческой деятельности в морских акваториях с целью решения природоохранных, экономических и социальных задач<sup>14</sup>.

Важным инструментом реализации экосистемного подхода является также определение потенциально уязвимых объектов экосистем и установление *морских охраняемых районов* (МОР). В официальных документах и научной литературе даются различные определения МОР<sup>15</sup>, но все они имеют общий знаменатель: это собирательное понятие, под которым понимаются *географически четко обозначенные морские районы, полностью или частично изъятые из хозяйственного использования с целью сохранения биологического разнообразия, природных и иных ресурсов, имеющих культурную или историческую ценность, и в которых регулируются, ограничиваются или полностью запрещаются отдельные или любые виды экономической деятельности*.

МОР не обязательно должны быть заповедниками, в которых полностью запрещена конкретная или любая деятельность<sup>16</sup>. В мировой практике встречаются различные *виды* морских охраняемых районов, отличающиеся друг от друга по *предмету* регулирования (конкретных видов деятельности – судоходства, промысла морских биологических ресурсов, разведки и эксплуатации ресурсов морского дна, прокладки подводных кабелей и др.), установленному *режиму (уровню защиты)* охраняемых районов – от рекомендательных ограничений конкретных видов деятельности для защиты конкретных видов ресурсов до полного запрета нескольких или любых видов деятельности для защиты всей экосистемы района в целом. Это могут быть морские заповедные зоны, национальные парки, рыбохозяйственные заповедные зоны, морские памятники природы, особо уязвимые морские районы (ОУМР), районы охраны всемирного культурного наследия, особо охраняемые морские районы или районы, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия, и др.<sup>17</sup>

В настоящее время более 40 стран Европы, Северной Америки, Восточной Азии и Океании ведут разработку и внедряют планы комплексного экосистемного управления морскими ресурсами *в акваториях, находящихся в их*

<sup>14</sup> Marine Spatial Planning Program. Concepts and Terminology // UNESCO International Oceanographic Commission. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/msp-good-practices/concepts-and-terminology/>

<sup>15</sup> См., в частности: Бекашев К.А., Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы установления морских охраняемых районов // Lex Russia. 2016. № 2 (111). С. 63.

URL: [http://lexrussica.ru/articles/article\\_102193.html](http://lexrussica.ru/articles/article_102193.html);

Шестаков А.С. Программа работы по охраняемым природным территориям Конвенции о биологическом разнообразии. Комментарии для практического применения в регионах России. – М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2009. С. 7. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/e1a/oopt\\_programme\\_1.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/e1a/oopt_programme_1.pdf);

Molenaar E.J., Eiferink A.G.O. Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction: The pioneering efforts under the OSPAR Convention // Utrecht Law Review. Vol 5 (2009). № 1. P. 6;

What are marine protected areas? // Protect Planet Ocean.

URL: <http://www.protectplanetocan.org/collections/introduction/introbox/mpas/introduction-item.html>;

What is a marine protected area? // National Ocean Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Department of Commerce. URL: <https://oceanservice.noaa.gov/facts/mpa.html>

<sup>16</sup> What is a marine protected area? Op. cit.

<sup>17</sup> См.: Бекашев К.А. Морские охраняемые районы: понятие и правовой режим // Рыбное хозяйство. 2014. № 3. С. 41-43; Бекашев К.А., Бекашев Д.К. Указ. соч. С. 64-67; Цели устойчивого развития ООН и Россия / под ред. С. Н. Бобылева, Л. М. Григорьева. – М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 251.

*юрисдикции* в пределах 200-мильных исключительных экономических зон (ИЭЗ). Такая деятельность осуществляется и в Арктическом регионе. Так, Норвегия разработала и ввела в действие планы комплексного экосистемного управления в пределах своей ИЭЗ в Баренцевом (2006 г., обновлен в 2010 г.) и Норвежском морях (2009 г.).

В Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года также подчеркивается необходимость дополнения существующего преимущественно отраслевого подхода к планированию развития морской деятельности комплексным подходом. Среди перспективных путей развития основных видов морской деятельности в Стратегии отмечаются «введение и развитие интегрального (межотраслевого) управления на всех уровнях, рассматривающего морепользование как целостный объект управления и направленного на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранения морской среды», а также «использование и развитие инструментария морского пространственного планирования»<sup>18</sup>.

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.<sup>19</sup> и Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу<sup>20</sup> подчеркивается важность сохранения морской среды и биологического разнообразия Арктики. Стратегия развития АЗРФ предусматривает разработку и апробацию моделей *комплексного управления*, в частности, прибрежными зонами в арктических регионах; обеспечение *сохранения биологического разнообразия арктической флоры и фауны* в условиях расширения экономической деятельности и глобальных изменений климата; развитие и *расширение сети особо охраняемых природных территорий и акваторий*; организацию комплексных международных научно-исследовательских экспедиций для изучения окружающей среды (ледовой обстановки, уровня загрязнения морских вод, морских экосистем) и влияния на нее наблюдаемых и прогнозируемых климатических изменений<sup>21</sup>. Соответствующая деятельность осуществляется Министерством природных ресурсов и экологии России. В частности, в октябре 2018 г. глава ведомства Д. Кобылкин сообщил о завершении работы по выделению ценных для сохранения биологического разнообразия морских участков в российской Арктике. Эта работа проводилась на основе системного подхода применительно ко всей акватории российской части арктических морей<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. N 2205-р // Российская газета. 21 декабря 2010. URL: <https://rg.ru/2010/12/21/mordeyatelnost-site-dok.html>

<sup>19</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом России 20 февраля 2013 года // Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf>

<sup>20</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом России 18 сентября 2008 года // Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/A4qP6brLNU175i40U0K46x4SsKRHGFUO.pdf>

<sup>21</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Пункты 9.г), 16.а), б), 17.и).

<sup>22</sup> Минприроды РФ превратит более 10 млн га морских угодий в Арктике в охраняемые территории // ТАСС. 11 октября 2018. URL: <https://tass.ru/v-strane/5665837>



В конце 2015 г. по поручению Президента Российской Федерации был подготовлен и представлен в Правительство РФ пилотный проект комплексного управления морским природопользованием в российской части Баренцева моря, который был бы сопряжен с обновленным в 2010 г. аналогичным планом для норвежской части моря. Ставится вопрос о целесообразности разработки таких планов для Восточно-Сибирского и Чукотского морей<sup>23</sup>. При этом обсуждение в Правительстве РФ пилотного проекта для российской части Баренцева моря выявило существенные пробелы в российском правовом регулировании и институциональной организации деятельности по морскому пространственному планированию.

Сегодня подавляющее большинство морских охраняемых районов в мире созданы в пределах ИЭЗ<sup>24</sup>. Однако в последнее время интенсивно обсуждается вопрос о создании МОР *в районах за пределами действия национальной юрисдикции прибрежных стран*. Об этом свидетельствует как практика ряда региональных организаций и соглашений, так и начало в 2016 г. в Нью-Йорке разработки юридически обязательного документа о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции. В этом же направлении – охвата как прибрежных, так и морских районов за пределами действия национальной юрисдикции в СЛО с 2015 г. развивалось обсуждение в Целевой группе АС.

Комплексное экосистемное управление морепользованием в районах за пределами национальной юрисдикции – относительно новое явление в мировой практике. Имеющийся к настоящему времени опыт функционирования региональных механизмов в отношении таких районов свидетельствует о ряде *существенных проблем*, которые им приходится решать.

Одна из главных проблем заключается в отсутствии международно-правовых механизмов *эффективного обеспечения выполнения согласованных мер не участвующими в соответствующих механизмах государствами (третьими государствами)*. Конвенция 1982 г. содержит положения, обязывающие все государства сохранять морскую среду от загрязнения. Однако при этом делается оговорка о невозможности изменения общих принципов Конвенции, к числу которых относятся свободы открытого моря, без выраженного согласия государств. Участники региональных механизмов могут договориться об изменении общего режима и ограничить установленные Конвенцией свободы открытого моря для субъектов, находящихся в их юрисдикции. Но они не могут ограничить права третьих государств без их выраженного согласия.

Нет однозначного ответа и на вопрос об оптимальных формах *сочетания пространственного (межотраслевого и экосистемного) подхода к регулированию морской деятельности в акваториях за пределами национальной*

<sup>23</sup> Цели устойчивого развития ООН и Россия. С. 250–251.

<sup>24</sup> В 2017 г. охраняемым статусом было охвачено 13,2% морской среды в пределах 200-мильных прибрежных зон и только 0,25% – в морских районах, находящихся за пределами национальной юрисдикции. См.: Ход достижения целей в области устойчивого развития. С. 19

*юрисдикции с деятельностью «отраслевых» организаций, занимающихся только отдельными видами такой деятельности, такими как ИМО, МОМД, РОУР.*

Так, к участкам морского дна за пределами национальной юрисдикции применимы режим общего наследия человечества (Район) и мандат МОМД. Данная организация регулирует деятельность по разведке и разработке минеральных ресурсов Района и в соответствии со ст. 145 Конвенции 1982 г. имеет полномочия по защите морской среды от ущерба, наносимого такой деятельностью. С этой целью МОМД может устанавливать МОР, в которых запрещена разработка ресурсов. В 2011 г. МОМД разработал план экологического управления в отношении Зоны Кларифон-Клиппертон, который предусматривает создание 9 участков особого экологического интереса с запретом бурения. Изменить режим Района на региональном уровне государства не могут.

К глобальным режимам относится деятельность ИМО, призванной согласовывать меры по обеспечению безопасности судоходства и предотвращению загрязнения морской среды с судов. ИМО вправе рассматривать вопрос о создании особых районов и ОУМР за пределами национальной юрисдикции, в которых действуют более строгие правила судоходства, ограничивающие определенные виды деятельности с целью защиты морской среды.

Соглашение 1995 г. об осуществлении положений Конвенции 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (далее – Соглашение 1995 г.), и созданная под его эгидой сеть РОУР являются глобальным механизмом по защите определенных видов рыбных запасов от нерегулируемого вылова. Соглашение требует от государств выполнения мер по защите видов, принятых региональными рыбоохранными организациями. Сюда можно отнести и создание МОР, закрытых для рыболовства. Соглашение 1995 г. допускает вмешательство региональных государств в морскую деятельность третьих государств, нарушающих региональные меры по защите. Однако эта норма не является общим международным правом и действует только в отношении участников Соглашения 1995 г.

Существуют различия в подходах к необходимому *научному обоснованию* принимаемых природоохранных мер. Критерии выделения МОР разработаны конференцией участников Конвенции о биологическом разнообразии. Это прежде всего – достаточные научные данные о том, что конкретный вид биоресурса находится под угрозой или об уязвимости всей экосистемы в целом. Однако на практике различаются два подхода.

Традиционный подход – его нередко называют «*осмотрительным*» – применяемый сегодня в большинстве случаев «отраслевыми» организациями, исходит из необходимости предварительного научного обоснования тех или иных природоохранных мер. Так, подготовка пилотного проекта комплексного управления морским природопользованием в российской части

Баренцева моря опиралась на проводившиеся в течение нескольких лет интенсивные научные исследования по оценке кумулятивного воздействия на экосистему Баренцева моря различных видов хозяйственной деятельности, в том числе морских стационарных платформ, разведки и добычи минеральных ресурсов, функционирования инфраструктуры Северного флота, приморских муниципальных очистных сооружений, антропогенных объектов на дне моря, портовой деятельности, судоходства, промышленного рыболовства, рыбоводства (аквакультура), морского зверобойного промысла, трансграничного загрязнения. Результаты научных исследований служили обоснованием предложенных мер комплексного управления морским природопользованием.

В международной практике встречается и другой подход – «осторожный» (или «предосторожный»). Он исходит из того, что «в тех случаях, когда существует угроза значительного сокращения или утраты биологического разнообразия, *отсутствию неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы*»<sup>25</sup> (выделено нами. – Авт.). Аналогичный подход предусмотрен Соглашением 1995 г. (ст. 6.2): «Отсутствие достаточной научной информации не используется в качестве основания для того, чтобы откладывать или не принимать меры по сохранению и управлению»<sup>26</sup>.

В этом случае природоохранные меры вводятся в действие до накопления достаточных научных данных для их обоснования. Примером применения «осторожного» подхода в Арктике может служить Соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части СЛО, подписанное в октябре 2018 г. Однако данный пример является скорее исключением, чем правилом. Применение «осторожного» («предосторожного») подхода зачастую сталкивается с недоверием к противоречивым или неполным научным данным, подозрениями в лоббировании теми или иными группами интересов или государствами собственных интересов в ущерб интересам определенных отраслей других государств.

При рассмотрении опыта различных региональных механизмов управления морскими пространствами мы уделим особое внимание тому, как в их рамках решаются обозначенные выше проблемы.

<sup>25</sup> Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. Преамбула // ООН.  
URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml)

<sup>26</sup> Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г. // Консорциум КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901947566>

## 2. Существующие региональные механизмы

В начале своей работы по рассмотрению необходимости создания вспомогательного механизма по комплексному экосистемному управлению морскими пространствами Арктики Целевая группа АС обратилась к опыту других региональных организаций и институтов. В данном разделе авторы предлагают свой анализ этого опыта. Целью такого анализа является выделение оптимальных ответов на поставленные в докладе вопросы (привлечение третьих государств к реализации мер за пределами национальной юрисдикции, достижение межотраслевого характера таких мер) – с учетом особенностей арктического региона. В этой связи особое внимание уделено опыту создания МОР за пределами действия национальной юрисдикции, поскольку именно он позволяет рассмотреть возможности привлечения третьих стран к вырабатываемым мерам и потенциальным ограничениям их прав и свобод в таких районах.

Согласно отчету ЮНЕП 2017 г.<sup>27</sup>, в настоящее время участки, находящиеся за пределами национальной юрисдикции, так или иначе включены в географические районы действия пяти региональных механизмов – Конвенции по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР), Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ), Барселонской конвенции о защите Средиземного моря от загрязнения, Конвенции о защите природных ресурсов южной части Тихого океана и Конвенции о защите морской среды и прибрежной зоны юго-восточной части Тихого океана. Экспертами ЮНЕП отмечается, что определенных успехов во внедрении методов комплексной экосистемной защиты морской среды с охватом участков за пределами национальной юрисдикции достигли ОСПАР, АНТКОМ и Барселонская система.

### Конвенция ОСПАР 1992 г.

Конвенция<sup>28</sup> охватывает различные виды экономической деятельности в регионе Северо-Восточной Атлантики, которые могут нанести ущерб морским экосистемам и биологическому разнообразию региона. Это относится к сокращению загрязнения моря с суши, добыче нефти и газа, установке искусственных островов и сооружений, прокладке кабелей и др. Однако Конвенция предусматривает прямые исключения: рыболовство и, с определен-

<sup>27</sup> Regional Seas programmes covering Areas Beyond National Jurisdictions. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 202, 2017 // UN.

URL: [http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/Regional\\_seas\\_programmes\\_ABNJ.pdf](http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/Regional_seas_programmes_ABNJ.pdf)

<sup>28</sup> В основе ОСПАР стоят Конвенция Осло 1972 г. против загрязнения морской среды с судов и Парижская конвенция 1974 г. против загрязнения морской среды с суши. В 1992 г. два этих режима были объединены, модернизированы и расширены в Конвенции ОСПАР (Осло-Парижской Конвенции). Ее участниками являются пятнадцать государств: Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция. См.: OSPAR Commission. URL: <https://www.ospar.org/about>

ными ограничениями, судоходство. Важным дополнением мандата ОСПАР является право принимать меры по защите морской среды от любых *новых* видов человеческой деятельности. Это позволяет Комиссии ОСПАР выступать по умолчанию в качестве ответственного регионального механизма в отсутствие иных международных организаций, регулирующих тот или иной новый вид морской деятельности.

К концу 2016 г. Комиссия ОСПАР создала 10 МОР за пределами ИЭЗ участников Конвенции<sup>29</sup>. Управление антропогенной деятельностью в них опирается на положение Конвенции 1992 г., обязывающее государства-участников принимать все возможные меры по предотвращению загрязнения и защите морской среды от ущерба от человеческой деятельности (ст. 2). В МОР действует принцип предосторожного подхода и принцип «загрязнитель платит».

Конвенция прямо предусматривает *возможность привлечения третьих государств к режиму МОР в районах, расположенных за пределами национальной юрисдикции*. Они могут быть приглашены государствами-участниками присоединиться к Конвенции ОСПАР после единогласного утверждения (ст. 27), либо получить статус наблюдателя в Комиссии (ст. 11)<sup>30</sup>. Однако пока наблюдателями ОСПАР являются только международные организации. До настоящего времени Комиссия не пыталась напрямую наложить регулятивные ограничения на третьи государства.

Для повышения эффективности установленного Конвенцией режима и масштабного привлечения третьих государств Комиссия пошла по пути ***координации с региональными и глобальными отраслевыми организациями и механизмами регулирования морской деятельности***. В 2014 г. ОСПАР и НЕАФК (РОУР в Северо-восточной Атлантике, действующая в рамках Соглашения 1995 г.) подписали соглашение о совместной деятельности в отношении акваторий за пределами национальной юрисдикции. Поскольку регионы ответственности двух организаций во многом совпадают, а рыболовство исключено из мандата ОСПАР, такое сотрудничество значительно повышает эффективность механизмов по экосистемному управлению морскими пространствами. Помимо этого Комиссия ОСПАР прилагает активные усилия по координации своей деятельности с ИМО и МОМД, а также с другими организациями. Но, как следует из последних отчетов, пока дело ограничивается необязывающими резолюциями. С МОМД и ИКЕС подписаны меморандумы о взаимопонимании.

В условиях отсутствия единого глобального инструмента комплексного экосистемного управления морскими акваториями за пределами национальной юрисдикции координация с НЕАФК, ИМО и МОМД обеспечивает ОСПАР определенные преимущества.

<sup>29</sup> 2016 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas // OSPAR Commission. 2017.  
URL: <https://www.ospar.org/documents?v=37521>.

См. также: Бекашев К. А., Бекашев Д. К. Указ. соч. С. 67–68; Бекашев К.А. Морские охраняемые районы: понятие и правовой режим. С. 44.

<sup>30</sup> Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 22 September 1992 // OSPAR.

URL: [https://www.ospar.org/site/assets/files/1290/ospar\\_convention\\_e\\_updated\\_text\\_in\\_2007\\_no\\_revs.pdf](https://www.ospar.org/site/assets/files/1290/ospar_convention_e_updated_text_in_2007_no_revs.pdf)

- 1) Повышение легитимности установленных мер за пределами национальной юрисдикции, в том числе направленных на защиту морской среды. Как было отмечено, ИМО и МОМД являются глобальными механизмами, НЕАФК в качестве РОУР действует в рамках глобального Соглашения 1995 г. Их полномочия по ограничению тех или иных видов деятельности государств на море, в том числе за пределами национальной юрисдикции, никем не оспариваются.
- 2) Создание комплексного межотраслевого механизма управления морскими пространствами. Поскольку из компетенции ОСПАР исключены такие виды деятельности, как рыболовство и судоходство, сопряжение с ИМО и НЕАФК заполняет этот пробел. Мандат МОМД в отношении разработки минеральных ресурсов Района также имеет приоритет перед региональными организациями, и координация с МОМД повысит эффективность мер, разрабатываемых Комиссией ОСПАР. Создать эффект синергии помогает тот факт, что все перечисленные организации получают научные данные от ИКЕС.
- 3) Привлечение широкого круга третьих государств. Представленность стран в глобальных международных организациях, таких как ИМО или МОМД, намного шире любого регионального механизма. *Координация деятельности с данными организациям дает Комиссии ОСПАР возможность непрямого (прямое воздействие, как уже отмечалось, будет нарушением международного морского права) воздействия на третьи страны, не являющиеся участниками конвенции ОСПАР, в акваториях за пределами национальной юрисдикции.* Аналогичный эффект дает и сотрудничество с НЕАФК, которая может применять меры в отношении третьих государств на законной основе (инспектирование рыболовецких судов и занесение в черные списки незаконного, нерегулируемого и несообщаемого – ННН-рыболовства). Необходимость выполнения участниками международных организаций обязательных мер, выработанных этими организациями, не оспаривается. С другой стороны, здесь возникает сложность координации действий в регионе государств, являющихся участниками разных международных организаций, в случае если решения организаций не будут согласованы между собой.

Следует отметить преимущество ОСПАР перед другими региональными механизмами – совпадение районов действия Конвенции и РОУР. *Модель ОСПАР+НЕАФК неприменима в тех регионах, в которых нет региональных рыбохозяйственных организаций.*

## **Комиссия АНТКОМ**

Комиссия АНТКОМ – региональная организация в Южном океане, действующая в рамках Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. (далее – Конвенция 1980 г.). Широкий мандат Комиссии включает в себя в том числе функции РОУР: Конвенция АНТКОМ применяется ко всем популяциям рыб, моллюсков, ракообразных и морских птиц Антарктики. Из

управляемых Комиссией морских живых ресурсов исключены только киты и тюлени, в отношении которых действуют другие конвенции: Международная конвенция о регулировании китобойного промысла 1946 г. и Конвенция об охране антарктических тюленей 1972 г. Хотя Конвенция 1980 г. является самостоятельным правовым инструментом по управлению живыми ресурсами Антарктики, она является частью системы Договора об Антарктике. В то же время, несмотря на то, что мандат АНТКОМ имеет пересечения с районом действия Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г. (далее – Протокол 1991 г.), включающего в том числе морские участки, на практике такие участки находятся именно в компетенции АНТКОМ. При этом *подавляющее большинство включенных в мандат АНТКОМ морских участков, с учетом особого статуса Южного континента, составляют акватории за пределами действия национальной юрисдикции.*<sup>31</sup>

Протокол 1991 г. предусматривает возможность создания участниками договора об Антарктике особо охраняемых и особо управляемых районов, включающих в том числе морские участки, в которых могут вводиться ограничения на деятельность вплоть до запрета конкретных ее видов. АНТКОМ при этом может быть инициатором создания таких районов, а с другой стороны – при их создании участники Протокола должны получать согласие АНТКОМ в части, касающейся морских зон.

Первый в истории МОР с включением участков за пределами национальной юрисдикции был создан в 2009 г. у побережья Южных Оркнейских островов в соответствии с решением АНТКОМ. В районе запрещены все виды коммерческой рыболовецкой деятельности, сброс отходов с судов, а также перевалка грузов. Это – МОР с одним из самых высоких уровней защиты в мире. В 2017 г. вступило в силу решение АНТКОМ о создании другого МОР – в море Росса. Это – самая крупная морская природоохранная зона в мире, включающая в себя районы с разной степенью защиты с целью сохранения запасов криля.<sup>32</sup>

*Меры в отношении третьих стран.* В том, что касается управления рыбохозяйственной деятельностью, Комиссия АНТКОМ действует в рамках Соглашения 1995 г., как и РОУР. Отсюда вытекают ее *полномочия по принуждению стран, не участвующих в Конвенции АНТКОМ, к выполнению рыбоохранных мер, в том числе в МОР за пределами национальной юрисдикции.* Одной из форм принуждения, разработанной на глобальном уровне, является внесение в черный список судов, не выполняющих предписания РОУР, как занимающихся ННН-рыболовством с соответствующими последствиями (к примеру, отказ в доступе включенных в список судов в порты государств-участников).

<sup>31</sup> Sothieson D. Marine Protected Areas In The North-East Atlantic Ocean And Southern Ocean: The Role Of Regional Organisations In Areas Beyond National Jurisdiction Submitted for the LLB (Honours) Degree. Faculty of Law, Victoria University of Wellington. 2014. P. 38–39. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/41339797.pdf>. См. также: Морские охраняемые районы (МОР) // Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики. 2 января 2018. URL: <https://www.ccamlr.org/ru/science/морские-охраняемые-районы-мор>

<sup>32</sup> Подробнее см.: Бекашев К. А., Бекашев Д. К. Указ. соч. С. 63; Бекашев К.А. Морские охраняемые районы: понятие и правовой режим. С. 43–44.

Комиссия АНТКОМ также разработала собственную схему привлечения третьих стран к мерам по защите конкретного вида рыб (клыкач). **Комиссия приглашает третьи страны**, заинтересованные в коммерческом использовании запасов клыкача, **участвовать в добровольном осуществлении Схемы документации улова**. Согласно официальной информации<sup>33</sup>, в настоящее время всего несколько стран принимают участие в данной схеме (Сейшель, Эквадор, Сингапур). *Список государств, потенциально вовлеченных в торговлю клыкачом, но не сотрудничающих с АНТКОМ, намного шире.*

Комиссия АНТКОМ представляет собой уникальный механизм согласования мер по управлению морскими пространствами за пределами действия национальной юрисдикции. Ее главным отличием от других региональных механизмов является **тесный контакт со структурами Договора об Антарктике с соответствующей привязкой к особому статусу антарктических вод**. Кроме того **Комиссия обладает широким мандатом, в котором объединены функции по защите морской среды в целом и по регулированию рыболовства**, что отличает ее от ОСПАР. Такой мандат облегчает принятие скоординированных решений в отношении МОР, поскольку не требует согласования решений двух организаций, как это делают в Северо-Восточной Атлантике ОСПАР и НЕАФК.

Если продолжать сравнение с ОСПАР, то последняя добилась большего успеха в создании сети МОР, тогда как АНТКОМ пока удалось создать только два таких района. **Преимущество ОСПАР в данном случае заключается как раз в отсутствии конфликта интересов охраны морской среды и рыболовства**, который возникает в случае объединения рыбохозяйственных функций с функциями защиты морской среды в целом (АНТКОМ). Другим плюсом ОСПАР является большая **сплоченность участников механизма и совпадение взглядов на проблему защиты экосистем**, чего нет в Комиссии АНТКОМ.

## Барселонский механизм

В Средиземном море максимальные расстояния между побережьями не превышают 400 морских миль. Это означает, что в случае установления всеми государствами региона ИЭЗ в 200 миль в море не останется участков за пределами национальной юрисдикции (за исключением регулирования свободы судоходства). На данный момент не все прибрежные государства это сделали, однако при рассмотрении Барселонского механизма необходимо учитывать такую потенциальную возможность. Юридическим следствием этого будет распространение юрисдикции прибрежных государств, которая включает и меры по защите и сохранению морской среды, на все морское пространство Средиземного моря.

<sup>33</sup> Non-Contracting Parties (NCPs) // Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. 21 May 2018. URL: <https://www.ccamlr.org/en/compliance/non-contracting-parties>.  
См. также: Cooperation with others // Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. 30 Aug. 2018. URL: <https://www.ccamlr.org/en/organisation/cooperation-others>



В 1975 г. прибрежные государства в рамках программы ЮНЕП по региональным морям приняли План действий по защите Средиземного моря. На его основе в 1976 г. была принята Барселонская конвенция о защите морской среды и побережья Средиземного моря. До формального объявления всеми прибрежными государствами ИЭЗ сфера действия конвенции охватывает и зоны за пределами национальной юрисдикции (открытое море)<sup>34</sup>.

Один из протоколов к Конвенции – протокол 1995 г. об особо охраняемых районах – предусматривает возможность создания МОР (особо охраняемых районов и «значимых для Средиземноморья особо охраняемых районов») с целью защиты как морской среды от загрязнения, так и конкретных видов биологических ресурсов от нерегулируемого вылова. Для создания МОР, охватывающего участки открытого моря, требуется заявка не менее чем от двух заинтересованных государств-участников. ***Государства, не являющиеся участниками, приглашаются к сотрудничеству по выполнению природоохранных мер – в рамках международного права, то есть фактически на добровольной основе.***

В 1999 г. в рамках Барселонской системы Франция, Монако и Италия заключили соглашение о создании заповедника морских млекопитающих «Пелагос». На сегодня это – единственный МОР в Средиземном море, охватывающий участки за пределами национальной юрисдикции в потенциальных ИЭЗ. В МОР действует запрет на вылов морских млекопитающих (кроме научного) и обязательства по предотвращению загрязнения моря, а также другие виды деятельности (например, гонки на моторных лодках). Соглашение 1999 г. предусматривает, что государства-участники в пределах открытого моря ответственны за исполнение положений Соглашения судами под их флагом, а также, в рамках международного права, – в отношении судов под флагом третьих государств (ст. 14).

В научной литературе обсуждается вопрос о правомерности установления МОР в открытом море и вовлечения в региональные режимы третьих государств<sup>35</sup>. Одним из выводов является тезис о том, что в отношении режимов, подобных средиземноморскому, где открытое море потенциально перекрывается ИЭЗ прибрежных стран, установление закрытых зон в принципе правомерно, как и распространение правил режима на третьи государства. Международное морское право предоставляет прибрежным государствам достаточно прав и юрисдикции для принятия и осуществления мер, необходимых для защиты морской среды в пределах ИЭЗ. Для Арктического региона это дополняется статьей 234 Конвенции 1982 г., предусматривающей полномочия прибрежных стран по принятию мер по защите морской сре-

<sup>34</sup> UNEP Note on the legal framework for the protection of marine biological diversity in Mediterranean Sea areas beyond national jurisdictions (BBNJ) or for which the limits of sovereignty or jurisdiction have not yet been defined. UNEP(DEPI)/MED WG.431/Inf.9. 25 April 2017. // Regional Activity Centre for Specially Protected Areas. URL: [http://www.rac-spa.org/nfp13/documents/02\\_information\\_documents/wg\\_431\\_inf\\_9\\_note\\_on\\_legal\\_framework\\_for%20bbnj.pdf](http://www.rac-spa.org/nfp13/documents/02_information_documents/wg_431_inf_9_note_on_legal_framework_for%20bbnj.pdf)  
См. также: Бекашев К. А., Бекашев Д. К. Указ. соч. С. 68; Бекашев К.А. Морские охраняемые районы: понятие и правовой режим. С. 44–45.

<sup>35</sup> См. напр.: Tanaka Y. Reflections on High Seas Marine Protected Areas: A Comparative Analysis of the Mediterranean and the North-East Atlantic Models // Nordic Journal of International Law. Vol. 81 (2012), pp. 295–326.

ды от загрязнения с судов в водах, покрытых льдом в течение большей части года.

В случае с заповедником «Пелагос» не все государства – участники соглашения 1999 г. установили ИЭЗ, однако те страны, которые это не сделали, установили зоны «экологической защиты», заявив таким образом часть юрисдикции, предусмотренной в отношении ИЭЗ, касающейся защиты морской среды. Подчеркивается, что дополнительную легитимность Барселонскому режиму придает тот факт, что он учрежден в рамках такого универсального института, как ЮНЕП.

Принимаемые в рамках Барселонского механизма меры не координируются с деятельностью глобальных организаций (ИМО, МОМД). Очевидно, в этом нет особой необходимости, учитывая то обстоятельство, что все морское пространство региона перекрывается объявленными или потенциальными ИЭЗ. Координация осуществляется только с РОУР – Генеральной комиссией по рыболовству в Средиземном море. Привлечение третьих стран к мерам по защите окружающей среды в заповеднике «Пелагос» происходит только в рамках РОУР, т.е. в рамках Соглашения 1995 г.

### **Добровольные пилотные проекты**

Нестандартной формой международного сотрудничества в целях комплексного экосистемного управления морскими пространствами за пределами национальной юрисдикции являются добровольные пилотные проекты с участием государств, неправительственных и межправительственных организаций. Примером такой формы сотрудничества является **Альянс защиты Саргассова моря**. Большая часть акваторий Саргассова моря (за исключением участков ИЭЗ Бермудских островов) расположена за пределами действия национальной юрисдикции. В отношении этого моря отсутствуют как региональные соглашения по защите окружающей среды, так и РОУР (за исключением деятельности здесь Международной комиссии по защите атлантического тунца).

Альянс был учрежден в 2010 г. Он координируется правительством Бермудских островов при поддержке Великобритании и объединяет ученых и международные организации по защите морской среды. Финансирование обеспечивается в основном частными фондами. Цель Альянса – разработка программы по комплексной защите морской среды Саргассова моря, в частности, путем *сотрудничества с существующими региональными и глобальными механизмами*, включая ИМО, МОМД и др. На данный момент Альянс скоординировал свои усилия с НЕАФК в отношении небольшого участка моря, включенного в сферу деятельности этой организации.

В 2014 г. была подписана Декларация о сотрудничестве по защите Саргассова моря. Декларация является политическим документом, на основе которого была учреждена Комиссия по защите Саргассова моря в целях стимулирования государственно-частного партнерства в данной области. Комиссия *не имеет формального мандата по принятию регулятивных мер и лишь*

*выполняет функции координатора усилий.* В декларации сделана оговорка о том, что природоохранные меры на участках ИЭЗ Бермудских островов находятся в исключительной юрисдикции государства, тогда как *регулирование деятельности за пределами национальной юрисдикции осуществляется соответствующими глобальными и региональными отраслевыми организациями (ИМО, МОМД, НЕАФК)*<sup>36</sup>. Участниками декларации являются такие государства, как Азорские острова, Монако, Великобритания, США, Канада и др.

Подобные Альянсу защиты Саргассова моря пилотные проекты обладают несомненным потенциалом и примечательны тем, что обеспечивают *неформальную платформу для согласования мер по комплексному экосистемному управлению морскими акваториями.* Обмен научными данными и опытом, ориентация на быстрое нахождение решений конкретных проблем, отсутствие или сведение к минимуму бюрократических издержек и политической ангажированности – преимущество таких инициатив перед стандартными глобальными и региональными механизмами. Однако очевидна и обратная сторона медали – неформальный и добровольный характер таких инициатив лишает их эффективных регулятивных инструментов и опоры на политическую волю правительств. В этом смысле добровольные проекты *не могут добиться серьезных результатов без сотрудничества с формализованными структурами, такими как ИМО или МОМД, имеющими полномочия принимать юридически обязательные решения.*

## **Обобщения**

Для оценки вариантов формирования регионального механизма комплексного управления морским природопользованием в Арктике нам представляется наиболее перспективным сопоставление опыта деятельности комиссий ОСПАР и АНТКОМ. Нельзя не отметить также определенные (хотя далеко не полные) сходства в процессе формирования решений в Арктическом совете и в Альянсе защиты Саргассова моря. Опыт Барселонского (средиземноморского) механизма практически не применим в морской Арктике в силу того, что значительная часть СЛО находится за пределами ИЭЗ прибрежных стран. За пределами национальной юрисдикции останутся и пока не определенные участки морского дна Района (общего наследия человечества) в СЛО.

Преимущества модели АНТКОМ заключаются прежде всего в тесной привязке Комиссии к системе Договора об Антарктике, что значительно расширяет круг участников и во многом, хотя и не полностью, облегчает привлечение третьих стран к соответствующему механизму МОР.

Слабым местом АНТКОМ является объединение в рамках Комиссии функций региональной организации по защите морской среды и РОУР. Именно включение вопросов рыбохозяйственной деятельности в комплексный ре-

<sup>36</sup> The Hamilton Declaration, 11 March 2014 // Sargasso Sea Commission.  
URL: <http://www.sargassoseacommission.org/about-the-commission/hamilton-declaration>

жим механизма МОР и, соответственно, интересов рыбохозяйственных отраслей различных стран, как показывает практика переговоров в рамках АНТКОМ, вызывает наибольшие споры и затрудняет согласование конкретных параметров морского пространственного планирования. Широкий состав участников АНТКОМ, являясь его бесспорным преимуществом, одновременно является и частью проблемы в деятельности Комиссии, понижая уровень «сплоченности» участников переговоров и осложняя достижение соответствующих договоренностей.

Узкий состав участников Конвенции ОСПАР и до настоящего времени безуспешные попытки привлечь третьи страны к участию в механизмах МОР, создаваемых в районах за пределами действия национальной юрисдикции участников Конвенции, является безусловным минусом этой модели. Однако этот недостаток в значительной степени компенсируется исключением из сферы компетенции ОСПАР вопросов регулирования рыбохозяйственной деятельности, разведки и разработки ресурсов морского дна в Районе, а также большинства вопросов регулирования судоходства. Это подталкивает Комиссию ОСПАР к выстраиванию сотрудничества с ИМО, МОМД и НЕАФК, что позволяет косвенным образом подключать третьи страны к формируемым на основе такого партнерства механизмам комплексного экосистемного управления акваториями. Немаловажное значение имеет и практическое совпадение районов деятельности Комиссии ОСПАР и НЕАФК, без которого эффективное включение вопросов регулирования рыболовства в режим морского пространственного планирования было бы невозможно.

Общими же условиями для эффективного управления морской деятельностью в районах, расположенных за пределами национальной юрисдикции, выступают достаточность научных данных о том, что конкретный вид биологического ресурса находится под угрозой или об уязвимости всей экосистемы в целом, а также сплоченность соответствующих региональных организаций. Эффективность мер по управлению морским природопользованием в районах за пределами действия национальной юрисдикции, принимаемых региональными организациями с относительно узким составом участников, повышается в случае их взаимодействия с глобальными отраслевыми организациями (ИМО, МОМД) и региональными организациями или соглашениями по управлению рыболовством.

## 3. Комплексное управление морским природопользованием в Арктике

### Варианты формирования регионального механизма

С учетом рассмотренного выше опыта существующих региональных механизмов по управлению морскими пространствами, включая районы за пределами национальной юрисдикции можно сформулировать следующие варианты формирования регионального механизма (механизмов) основанного на экосистемном подходе комплексного управления морским природопользованием в Арктике:

1. Оставить все как есть, не исключая возможность совершенствования существующих механизмов АС (инерционный вариант).
2. Сформировать региональный механизм, основанный на режиме регионального моря («Барселонский механизм»).
3. Использовать позитивный опыт деятельности Комиссии ОСПАР («модель ОСПАР»).
4. Решать вопрос на основе глобального соглашения с самым широким охватом неарктических государств («модель АНТКОМ»).

Применимость (или неприменимость) опыта существующих региональных механизмов при этом зависит от специфики условий, в которых сопоставимые задачи предстоит решать в Арктике.

### Структурные аналогии и особенности арктического региона

1. Правовой режим Арктики принципиально отличается от правового режима Антарктики. Если на большую часть морских районов последней распространяется действие Договора об Антарктике с широким кругом участников и главное – с «замораживанием» национальных претензий на суверенитет над сухопутной территорией Антарктиды<sup>37</sup> и, соответственно, на установление здесь суверенитета и юрисдикции над морскими пространствами (территориальное море, ИЭЗ, континентальный шельф), то морская Арктика живет по законам международного морского права. Хотя ряд природоохранных организаций выступал с предложениями о создании глобального режима (соглашения) управления мор-

<sup>37</sup> В Договоре об Антарктике (ст. 4), с одной стороны, не отрицаются существующие территориальные претензии ряда стран, а с другой – не признается право государств на выдвигание новых. К настоящему времени территориальные претензии в Антарктике официально предъявляют семь стран. Особую позицию занимают США и Россия, не заявлявшие конкретных территориальных претензий, но оставляющие за собой такое право. См.: The Antarctic Treaty // Secretariat of the Antarctic Treaty. URL: <https://www.ats.aq/e/ats.htm>

ской Арктикой по примеру Антарктики, прибрежные в отношении СЛО государства ясно заявили в Илулиссатской декларации 2008 г., что они не видят в этом необходимости. Неарктические страны на межгосударственном уровне не оспаривали этот вывод. Данное обстоятельство фактически **исключает вариант применения «модели АНТКОМ» в Арктическом регионе.**

2. Значительная часть акваторий в СЛО находится за пределами ИЭЗ прибрежных арктических стран. Данное обстоятельство фактически **исключает вариант выстраивания здесь подобного Барселонскому (средиземноморскому) регионального механизма, основывающегося на режиме региональных морей.** Поскольку границы морских экосистем в Арктике (как и в других регионах мира) не совпадают с границами национальной юрисдикции прибрежных государств (рис. 1), в процессе формирования регионального механизма комплексного управления морским природопользованием в Арктике предстоит решать задачу привлечения третьих (неарктических) государств к соблюдению согласованных мер пространственного планирования в районах за пределами национальной юрисдикции. Примеры решения этой задачи есть в практике деятельности Комиссий ОСПАР и по защите Саргассова моря. Их опыт подсказывает, что оптимальным путем вовлечения третьих стран в реализацию региональных мер является совместное продвижение странами региона согласованных решений в обладающих соответствующими полномочиями «отраслевых» международных организациях (ИМО, РОУР, в перспективе – МОМД).
3. Если исходить из целесообразности формирования регионального механизма на основе Арктического совета (других вариантов мы не видим, если не исключать создание здесь еще одного регионального механизма), важно констатировать, что АС не занимается регулированием тех видов деятельности, которые находятся в компетенции глобальных отраслевых соглашений.

Меры по предотвращению загрязнения арктической морской среды с судов разрабатываются и принимаются в ИМО (примером здесь может служить согласование в 2015 г. обязательного в том числе для неарктических стран Полярного кодекса, вступившего в силу в 2017 г.), а в пределах ИЭЗ – рядом прибрежных государств (прежде всего Россией и Канадой), в частности на основе ст. 56 и 234 Конвенции 1982 г. Регулирование рыболовства в части региона осуществляется НЕАФК с опорой на научные данные ИКЕС. Задачи предотвращения нерегулируемого промысла в центральной части СЛО будут решаться на основе подписанного в 2018 г. соглашения, состав участников которого отличается от состава участников Арктического совета. В перспективе на основе этого соглашения здесь может появиться еще одна РОУР. После завершения процесса установления прибрежными странами внешних границ их континентального шельфа в СЛО на не включенные в шельф участки морского дна в Арктике будет распространяться компетенция МОМД.

Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что эффективность любого регионального механизма по комплексному управлению морским природопользованием в Арктике будет во многом зависеть от налаживания координации и сотрудничества с обладающими соответствующим «отраслевым» мандатом глобальными организациями и РОУР. ***Опыт такой координации есть и у Комиссии ОСПАР, и у Комиссии по защите Саргассова моря***, хотя методы их деятельности существенно отличаются.

Учитывая приведенное выше сравнение механизмов ОСПАР и АНТКОМ, данное обстоятельство следует считать преимуществом, а не слабым местом в деятельности АС.

4. Потенциальным преимуществом Арктического совета в сравнении с Комиссией ОСПАР является относительно широкий круг наблюдателей из числа заинтересованных неарктических государств. В перспективе это может облегчить подключение заинтересованных третьих стран к осуществлению решений, принимаемых в АС или в других региональных форматах, а также к продвижению согласованных инициатив в международных организациях более широкого состава (ИМО, РОУР, в перспективе – МОМД) при условии более плотного вовлечения наблюдателей в обсуждение и подготовку рекомендаций в рабочих органах АС. Правда, расширение круга вовлеченных в этот процесс заинтересованных сторон ведет к понижению уровня их сплоченности.
5. Уровень сплоченности государств – членов Арктического совета, безусловно, выше, чем в АНТКОМ, но ниже, чем в рамках ОСПАР. Существуют порой значительные отличия в национальном природоохранном законодательстве арктических государств, касающиеся в том числе регулирования различных видов деятельности в морских районах в пределах их ИЭЗ. Если к этому добавить участие в обсуждении в рабочих и целевых группах АС представителей стран наблюдателей, то можно предположить, что уровень сплоченности будет еще ниже, особенно – в случае дальнейшего расширения круга наблюдателей, что будет осложнять выработку совместных решений в рамках Арктического совета. Однако данное обстоятельство отчасти компенсируется многолетним опытом интенсивного и конструктивного обсуждения в АС вопросов устойчивого развития, что позволяет постепенно поднимать планку общего знаменателя – уровня сплоченности участников этого процесса, включая наблюдателей.

## **Оценка и ранжирование вариантов**

С учетом изложенного выше нам представляется возможным исключить из дальнейшего рассмотрения варианты формирования в Арктике регионального механизма комплексного управления морским природопользованием, которые опирались бы на широкое международное соглашение с максимальным охватом государств-участников («модель АНТКОМ») или концепцию регионального моря (Барселонский механизм). Основной выбор,

исходя из существующего регионального опыта, сводится к вариантам «оставить все как есть» (инерционный вариант), с возможностью оптимизации и повышения эффективности деятельности соответствующих структур АС, и использования в Арктике опыта ОСПАР с поправками на рассмотренные выше структурные отличия с АС.

### **«Оставить все как есть»**

Данный вариант в чем-то сопоставим с тем, как функционирует региональный механизм в Саргассовом море. Комиссия по защите Саргассова моря не разрабатывает собственные обязательные регулятивные меры, а выступает в роли координатора предпринимаемых различными участниками этого процесса усилий. Подчеркиваются исключительные права Бермудских островов в морских районах в пределах их ИЭЗ, а регулирование деятельности в районах, находящихся за пределами действия национальной юрисдикции, осуществляется соответствующими отраслевыми организациями. Комиссия по существу является форумом, в рамках которого с участием научных кругов и природоохранных организаций с опорой на научные данные обсуждаются решения, воплощением которых в жизнь занимаются различные участники этого процесса.

Конечно, это – не калька с современной работы структур Арктического совета. Очевидны как общие черты, так и отличия в его деятельности. В рамках существующих структур АС есть возможность вынесения на обсуждение предложений по согласованию мер устойчивого развития региона, включая комплексное экосистемное управление морскими пространствами в СЛО. Это могут делать государства – члены АС. Такая возможность есть у постоянных участников (региональных организаций коренных народов) и наблюдателей, включая природоохранные организации и неарктические государства, прежде всего – через рабочие группы. Рабочие группы представляют свои рекомендации на рассмотрение органов АС (КСДЛ, министерские сессии). Утвержденные министрами рекомендации обретают статус политических решений. Решением министерских сессий могут создаваться целевые группы, перед которыми ставится задача проработки конкретных вопросов и подготовки соответствующих решений, включая юридически обязывающие региональные соглашения. Ряд таких региональных соглашений, в частности, по вопросам сотрудничества в авиационном и морском поиске и спасании, в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью, укрепления международного научного сотрудничества в Арктике был подписан и вступил в силу в нынешнем десятилетии.

В тех случаях, когда решение вопроса требует охвата большего круга государств и с этой целью – подключения организаций и структур более широкого состава, – страны Арктического совета инициируют их обсуждение в соответствующих «отраслевых» организациях. Так, вопрос о целесообразности разработки в рамках ИМО юридически обязывающего Полярно-



го кодекса был предметом обсуждений в Арктическом совете и нашел отражение в решениях его министерских сессий. Но формально с соответствующей инициативой в ИМО выступили отдельные члены АС. При этом страны – члены Арктического совета не всегда выступают в «отраслевых» организациях широкого состава с консолидированных позиций по всем аспектам обсуждаемых вопросов, что свидетельствует о более низком уровне их сплоченности по сравнению с ОСПАР.

Преимуществом инерционного варианта является исключение из обсуждения вопросов, которые затрагивали бы деликатную область исключительных прав прибрежных стран при сохранении, тем не менее, возможности совместного продвижения в различных международных организациях «точечных» решений, по которым есть согласие членов Совета. Однако при этом существенно замедляется работа над формированием более действенного регионального механизма комплексного экосистемного управления морским природопользованием в Арктике, повышая риск того, что обсуждение этих вопросов все больше будет перемещаться в другие международные организации, в том числе косвенно – в ведущееся в ООН обсуждение юридически обязывающего документа по сохранению морской среды в районах за пределами национальной юрисдикции.

Нам представляется, что вариант «оставить все как есть» является слишком осторожным выбором, и ***формирование действенного регионального механизма для морской Арктики в большей мере отвечает интересам стран региона, в том числе России, чем потенциальное включение региона в обсуждаемые сейчас глобальные механизмы с существенным расширением круга участников принимаемых решений.***

В этой связи представляется целесообразным обсуждение ряда мер, которые способствовали бы ***повышению роли Арктического совета*** в согласовании и обеспечении выполнения принятых на региональном уровне решений, в продвижении согласованных позиций по вопросам комплексного управления морскими пространствами в Арктике в различных «отраслевых» международных организациях. В обозримой перспективе речь идет прежде всего о ***согласовании позиций арктических стран в ИМО***, учитывая наблюдаемую и прогнозируемую интенсификацию судоходства в Арктике. Поскольку процесс установления внешних границ континентального шельфа прибрежных стран в СЛО займет немало времени, появление здесь Района, регулируемым деятельностью в котором будет заниматься МОМД, – весьма отдаленная перспектива. Вопросы сохранения и регулирования промысла биологических ресурсов с центральной части СЛО будут решаться участниками соглашения 2018 г., сторонами которого прямо или косвенно (будучи членами ЕС) являются все государства Арктического совета. В перспективе в повестку дня может встать вопрос взаимодействия АС с НЕАФК в отношении небольшого участка в центральной части СЛО, входящего в район деятельности данной организации.

Меры по повышению роли АС могли бы включать следующие аспекты.

1. *Поддержание на должном уровне внимания государственных органов стран – членов Арктического совета, а также государств-наблюдателей к вопросам комплексного морепользования в регионе.*

АС уже сейчас играет заметную роль в формировании консенсуса арктических и неарктических государств и повышении уровня их сплоченности по вопросам устойчивого развития в регионе. Дальнейшему повышению эффективности этой деятельности могли бы способствовать закрепление и институционализация практики регулярного проведения встреч руководителей профильных ведомств стран – членов Совета для обсуждения вопросов морского природопользования и международных научных исследований в Арктике. На такие встречи целесообразно приглашать руководителей соответствующих ведомств государств-наблюдателей, представителей международных природоохранных и научных организаций.

Большей целенаправленности усилий по решению вопросов комплексного морепользования в регионе способствовало бы проведение саммита арктических государств с последующим закреплением такой практики.

2. *Организацию систематического мониторинга реализации одобренных членами Арктического совета на основе консенсуса рекомендаций и международных соглашений.*

Такая работа проводится сегодня рабочими группами АС. Но она не носит систематический характер, а обилие докладов, зачастую представляющих собой обзор проведенных за два года мероприятий, не позволяет придать обсуждению более широкий публичный и транспарентный характер.

Для придания этой работе более целенаправленного характера можно было бы поручить постоянному секретариату Арктического совета раз в два года готовить консолидированный доклад о ходе выполнения принятых на уровне министров решений и международных обязательств (включая ратификацию соответствующих международных соглашений) и представлять его на рассмотрение КСДЛ и министерских сессий АС.

3. *Повышение уровня осведомленности и формирования человеческого потенциала (подготовка кадров, формирование необходимых в регионе компетенций) в странах – членах Арктического совета.*

Такая работа сегодня ведется отдельными государствами, неправительственными природоохранными организациями, сетью арктических университетов. Представляется, тем не менее, возможным придать ей более целенаправленный характер, подключив к реализации соответствующих проектов постоянный секретариат АС.

4. *Повышение глобальной осведомленности о вопросах устойчивого развития в Арктике и формирование арктических компетенций в неарктических государствах с особым акцентом на государства-наблюдатели Арктического совета.*

Первые примеры такой деятельности есть. В этой связи стоит отметить инициативу Финляндии как председателя АС в 2017–2019 гг. по повышению уровня осведомленности неарктических государств о положениях Полярного кодекса. Представляется, что такой работе следует уделять больше внимания как стран – членам АС, так и его секретариату для повышения уровня понимания за пределами региона проблем и задач комплексного морепользования и устойчивого развития в Арктике, что должно способствовать повышению уровня сплоченности стран – членов и наблюдателей АС.

*5. Повышение уровня координации стран – членов Арктического совета при обсуждении касающихся Арктики вопросов в различных международных организациях, на данном этапе прежде всего – в ИМО.*

Министерская сессия АС 2013 г. предусматривала «определение возможностей арктических государств по использованию деятельности Совета для влияния на формирование действий других региональных и международных форумов»<sup>38</sup>. Важным шагом в этом направлении, с нашей точки зрения, было бы налаживание регулярных консультаций представителей стран Арктического совета в ИМО с целью обеспечения консолидированной позиции по обсуждаемым в организации вопросам, относящимся к арктической повестке дня. К таким консультациям было бы целесообразно привлекать представителей государств – наблюдателей АС с целью укрепления сотрудничества в продвижении в ИМО согласованных позиций.

### «Модель ОСПАР»

В случае выстраивания регионального механизма в Арктике с учетом опыта деятельности Комиссии ОСПАР можно было бы добиться более эффективного внедрения методов основанного на экосистемном подходе комплексного морского природопользования (не обязательно закрывая при этом МОР все акватории СЛО) на основе сотрудничества с глобальными отраслевыми организациями. Такая деятельность способствовала бы укреплению сплоченности членов и наблюдателей АС, сохранению конструктивной атмосферы в работе и повышению роли Арктического совета.

Реализация данного варианта потребовала бы **серьезного расширения компетенции и полномочий структур АС**, включая наделение Арктического совета и его секретариата международной правосубъектностью; создание сильного вспомогательного рабочего органа, сопоставимого по своим функциям и полномочиям с Комиссией ОСПАР, или преобразование секретариата в Комиссию Арктического совета; наделение вспомогательного рабочего органа (Комиссии АС) правом инициировать рассмотрение соответствующих вопросов в принимающих решения органах Арктического совета (министерские сессии); существенное расширение финансирования вспомогательного рабочего органа – Комиссии АС.

<sup>38</sup> Кирунская декларация по случаю Восьмой Министерской сессии Арктического совета. 15 мая 2013 // МИД России.  
URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/ecology/-/asset\\_publisher/9jm0ASADm3qm/content/id/110270](http://www.mid.ru/foreign_policy/ecology/-/asset_publisher/9jm0ASADm3qm/content/id/110270)

Помимо реализации региональной программы научных исследований, ориентированной на подготовку научно обоснованных решений в области пространственного планирования в СЛО, вспомогательный орган (Комиссия АС) решал бы задачи, аналогичные описанным выше: налаживание взаимодействия с «отраслевыми» международными организациями и научными программами, осуществляющими свою деятельность в регионе; организация систематического мониторинга реализации одобренных членами Арктического совета рекомендаций и международных соглашений; подготовка докладов о ходе выполнения принятых министерскими сессиями решений; повышение уровня региональной и глобальной осведомленности о вопросах устойчивого развития в Арктике; формирование человеческого потенциала и арктических компетенций в странах региона и за его пределами.

***Вариант формирования регионального механизма комплексного экосистемного управления морским природопользованием с использованием опыта ОСПАР представляется нам более предпочтительным*** в сравнении с вариантом «оставить все как есть». Однако не все члены Арктического совета на нынешнем этапе готовы к такому решению.

Нельзя не отметить, что общей чертой обоих вариантов является ***необходимость координации и взаимодействия соответствующего арктического регионального механизма с отраслевыми глобальными и региональными организациями и соглашениями***, что способствовало бы решению задачи привлечения третьих, неарктических государств к реализации согласованных мер.

## 4. Научные исследования

Разработка и научное обоснование мер по комплексному управлению морским природопользованием в Арктике потребует системного планирования, координации усилий многочисленных научных коллективов, финансирования и проведения масштабных целенаправленных исследований как самих арктических экосистем, так и кумулятивного воздействия на них различных видов хозяйственной деятельности.

Перед Целевой группой Арктического совета был поставлен вопрос – должен ли региональный механизм по расширению сотрудничества в области управления морскими акваториями Арктики на базе АС служить площадкой для координации усилий по углублению научного понимания процессов, происходящих в морях Арктики, в интересах пространственного планирования в регионе?<sup>39</sup> Пока рабочие группы АС при подготовке своих рекомендаций главным образом опираются на результаты научных исследований внешних научных организаций, включая национальные, осуществляющих такую деятельность на основании собственных программ. Поэтому поставленный перед Целевой группой вопрос может быть сформулирован несколько иначе: *может ли АС служить площадкой для координации усилий по углублению научного понимания процессов, происходящих в морях Арктики или здесь нужен новый механизм по координации морских научных исследований и, главное, – по доведению результатов таких исследований до институтов, полномочных принимать на их основе управленческие решения?*

Несмотря на широкую представленность научных организаций в Арктике, часто отмечается, что ни одна из них не имеет задач по координации комплексных исследований морской среды в СЛО в целом и передаче результатов исследований национальным и региональным институтам для принятия управленческих решений<sup>40</sup>. В том, что касается более узких исследований морских живых ресурсов, отмечается такая же ситуация<sup>41</sup>. Наиболее исследованными районами считаются Баренцево и Берингово моря<sup>42</sup>. Это объясняется тем, что в Северной Атлантике и северной части Тихого океана достаточно успешно действуют крупные морские научные организации – ИКЕС, ПИКЕС, Тихоокеанская арктическая группа МАНК (ПАГ), двусторонние российско-американская и российско-норвежская рыболовные комиссии и другие.

<sup>39</sup> Senior Arctic Officials' Report to Ministers. Apr. 24, 2015, P. 78 // Arctic Council.  
URL: [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/494/ACMCA09\\_lqaluit\\_2015\\_lqaluit\\_SAO\\_Report\\_to\\_Ministers\\_formatted\\_v.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/494/ACMCA09_lqaluit_2015_lqaluit_SAO_Report_to_Ministers_formatted_v.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>40</sup> Baker B. ICES, PICES, and the Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation. – Irvine : University of California, Irvine School of Law. P. 1. URL: [https://www.law.ucl.edu/lawreview/vol6/no1/Baker\\_Final.pdf](https://www.law.ucl.edu/lawreview/vol6/no1/Baker_Final.pdf)

<sup>41</sup> Van Pelt T. et al. The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination // Marine Policy. Vol. 85 (2017). P. 84.

<sup>42</sup> Там же.

В то же время ни одна из перечисленных организаций не претендует на координацию всех морских научных усилий в панарктическом масштабе. ИКЕС – межправительственная организация, в которую входят все восемь арктических государств, наделенная полномочиями по консультированию правительств и международных организаций<sup>43</sup> с целью выработки политических решений по управлению морскими акваториями. Район ее деятельности формально охватывает Атлантический океан при явном акценте на Северную Атлантику<sup>44</sup> и при этом затрагивает лишь часть Арктики. ПИКЕС – организация, аналогичная ИКЕС, осуществляющая свою деятельность в северной части Тихого океана. В отличие от ИКЕС формально она не предоставляет консультации правительствам и управленческим организациям. Ее членами являются лишь три арктических государства.

Задачу проведения комплексных панарктических исследований морских пространств ставят перед собой Международный арктический научный комитет и учрежденная им субрегиональная ПАГ. Район деятельности МАНК распространяется на все морские пространства Арктики. Спектр исследований достаточно широк и включает комплексное изучение экосистем. Однако в отличие от ИКЕС, данная научная организация создавалась «снизу вверх», по инициативе ученых и самими учеными. Это – неправительственная организация со всеми вытекающими проблемами финансирования деятельности, особенно в случае проведения трансграничных исследований<sup>45</sup>.

В экспертной среде высказываются разные точки зрения по вопросу о целесообразности или преждевременности создания в Арктике нового механизма по координации морских научных исследований<sup>46</sup>. Ряд авторов отмечает, что сегодня, несмотря на наличие огромного потенциала функционирующих в Арктике научных организаций, есть существенные пробелы в научном понимании процессов, происходящих в морской Арктике, особенно в ее центральной части (в частности, в понимании состояния рыбных запасов и тенденций по их распространению в районах за пределами ИЭЗ). С учетом этого они полагают, что необходимость в создании единой координирующей организации уже созрела<sup>47</sup>.

Другие авторы считают такой шаг преждевременным и предлагают вместо создания единого научного органа скорректировать мандат одного из уже существующих. В качестве возможного решения вопроса предлагается, в частности, расширить район действия ИКЕС, хотя в этом случае неизбежно встанет вопрос о компетенции ИКЕС в отношении управления морскими живыми ресурсами в центральной части СЛО – вопрос достаточно деликатный как для арктических, так и для крупных рыболовных неарктических

<sup>43</sup> ICES stocktaking of its role and capabilities in ocean and coastal sustainability. 2012. P. 1 // ICES.  
URL: [http://www.ices.dk/explore-us/Documents/Position%20papers/ICES\\_Stocktaking\\_in\\_support\\_the\\_Inter-Agency\\_report\\_.pdf](http://www.ices.dk/explore-us/Documents/Position%20papers/ICES_Stocktaking_in_support_the_Inter-Agency_report_.pdf); <https://perma.cc/KJ7Y-UPW3>

<sup>44</sup> Convention for The International Council for the Exploration of the Sea, 12 September 1964 // ICES.  
URL: [http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Documents/ICES\\_Convention\\_1964.pdf](http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Documents/ICES_Convention_1964.pdf)

<sup>45</sup> Van Pelt T. et al. The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination. P. 84.

<sup>46</sup> См., в частности: Van Pelt T. et al. The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination. P. 85; Baker B. ICES, PICES, and the Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation. P. 19.

<sup>47</sup> Van Pelt T. et al. The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination. P. 85.

стран (Япония, Китай и др.), осложняемый отсутствием единой арктической рыбохозяйственной организации<sup>48</sup>.

Обращение к опыту рассмотренных выше неарктических региональных механизмов управления морскими пространствами за пределами национальной юрисдикции прибрежных стран свидетельствует о том, что в рамках таких механизмов, как правило, не создаются специальные научные структуры, позволяющие принимать научно обоснованные решения. Чаще всего такие региональные механизмы опираются на научные данные национальных исследовательских центров, а также различных международных структур и организаций по исследованию морей.

Так, Комиссия OSPAR выстраивает свою деятельность на основе научных данных, предоставляемых как государствами-членами, так и внешними научными организациями<sup>49</sup>. Поскольку участниками OSPAR являются в основном члены ЕС, а также ЕС в целом, деятельность Комиссии во многом ориентируется на соответствующие «стратегии» Европейского союза, в частности, на морскую стратегию 2008 г.<sup>50</sup> Норвегия, не являясь членом ЕС, также приняла стратегии по управлению морскими пространствами, входящими в район OSPAR, со схожими с ЕС целями в области научного планирования.

Учитывая, что ресурсы отдельных государств ограничены, деятельность OSPAR по углублению научного понимания во многом заключается в координации региональных и субрегиональных исследовательских программ. Основной акцент при этом делается на поддержке соответствующих программ со стороны ЕС<sup>51</sup>. Что касается взаимодействия с внешними научными организациями, наиболее активно OSPAR сотрудничает с ИКЕС на основе подписанного с ним Меморандума о взаимопонимании<sup>52</sup>. Сотрудничество предполагает научное консультирование в целом ряде областей со стороны ИКЕС и выделение на эти нужды определенного ежегодного бюджета со стороны OSPAR. Комиссия OSPAR сотрудничает также с другими научными программами и сетями.

С учетом того, что Арктический совет не располагает (по крайней мере в настоящее время) собственными ресурсами для целенаправленного финансирования научных исследований, следует исходить из того, что в своих решениях по комплексному управлению природопользованием в СЛО он может опираться только на научные данные, предоставляемые научными организациями и программами государств-членов, а также на сотрудниче-

<sup>48</sup> Baker B. ICES, PICES, and the Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation. P. 19.

<sup>49</sup> OSPAR Science Agenda. P. 3 // OSPAR. 23 October 2015. URL: <https://www.ospar.org/documents?v=7358>

<sup>50</sup> Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) // Official Journal of the European Union. 25 June 2008. P. 19-40.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056&from=EN>

<sup>51</sup> OSPAR Science Agenda. P. 4.

<sup>52</sup> Memorandum of Understanding between the OSPAR Commission and the International Council for the Exploration of the Sea 2006 // ICES.

URL: <http://www.ices.dk/explore-us/Documents/Cooperation%20agreements/OSPAR/MoU%20OSPAR%20and%20ICES.pdf>

ство с «внешними» международными научными организациями и программами. При этом главная задача самого Совета может заключаться в координации такого взаимодействия и придании ему целенаправленного характера в интересах принятия научно обоснованных решений по вопросам комплексного управления и пространственного планирования в морской Арктике.

В этих условиях обращает на себя внимание тот факт, что в 2016 г. рабочая группа АС по защите арктической морской среды (ПАМЕ), в рамках которой действует группа экспертов по вопросам экосистемного управления, и ИКЕС создали совместную Рабочую группу по интегрированной оценке экосистем центральной части СЛО (ВГИКА). В 2017 г. к ней присоединилась ПИКЕС, дополнив таким образом состав участников представителями государств Северо-Восточной Азии. Рабочая группа ставит перед собой амбициозную задачу проведения комплексной оценки состояния экосистем в центральной части СЛО и воздействия на них климатических изменений и отдельных видов экономической деятельности, в частности, судоходства и рыболовства. Группа планирует представить свой первый доклад в конце 2018 г. и продолжить работу в 2019–2021 гг.<sup>53</sup> Ведущую роль в деятельности совместной рабочей группы, судя по документам, играет ИКЕС.

Однако ни ИКЕС, ни ПИКЕС в силу состава участников, как и ВГИКА в целом формально не имеют возможности доводить результаты своих исследований до Арктического совета. Но их предложения могут выноситься на обсуждение АС (КСДЛ, министерские сессии) ПАМЕ.

В этой связи нам представляется разумным вести дело к согласованию в рамках Арктического совета целостной комплексной региональной программы научных исследований, ориентированной на подготовку научно обоснованных решений в области пространственного планирования в СЛО. В ее реализации могли бы принимать участие как национальные научные организации стран – членов АС (существенную роль были бы призваны играть соответствующие российские научные центры), так и «внешние» по отношению к Арктическому совету международные научные организации и программы, включая, в частности, МАНК, ИКЕС, формирующийся на основе соглашения 2018 г. о предотвращении нерегулируемого рыболовства в центральной части СЛО механизм научных исследований и другие. Целесообразно в этой связи также рассмотреть вопрос о сотрудничестве АС с Европейским союзом, выделяющим значительные средства на исследования в Арктике.

<sup>53</sup> См.: Interim Report of the ICES/PICES/PAME Working Group for Integrated Ecosystem Assessment of the Central Arctic Ocean (WGICA). 24–26 April 2018. // ICES.  
URL: <http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Expert%20Group%20Report/IEASG/2018/WGICA/WGICA%202018.pdf>



## Заключение

В свете вышеизложенного представляется возможным констатировать следующее:

1. В силу того обстоятельства, что суверенитет, юрисдикция и суверенные права арктических стран распространяются на значительную часть, но не на все акватории СЛО, возможности Арктического совета по принятию решений, ограничивающих права третьих стран в морских пространствах за пределами действия национальной юрисдикции его государств-членов, ограничены. Это относится в том числе к решению задач внедрения практики основанного на экосистемном подходе комплексного управления морским природопользованием в Арктике, включая создание здесь морских охраняемых районов.
2. Однако АС в качестве ответственного регионального механизма может играть центральную роль в решении соответствующих задач, расширяя и институционализируя **координацию и сотрудничество с действующими в регионе глобальными и региональными отраслевыми организациями и соглашениями**. ИМО в том, что касается судоходства, НЕАФК и участниками соглашения по предотвращению нерегулируемого рыболовства в центральной части СЛО (в их число входят как члены, так и наблюдатели АС), в будущем – с МОМД в том, что касается разведки и разработки ресурсов «Района», границы которого еще не определены. Инициирование принятия соответствующими организациями обязательных решений позволит обеспечить их соблюдение третьими странами, а в ряде случаев – задействовать соответствующие механизмы принуждения третьих стран к их соблюдению.

Примеры такого взаимодействия уже есть: разработка в ИМО обязательного «Полярного кодекса», подписание соглашения о предупреждении нерегулируемого рыболовства в центральной части СЛО, утверждение в ИМО в 2018 г. совместного предложения России и США по установлению рекомендованных путей движения судов в Беринговом проливе. На основе такого сотрудничества могут решаться и вопросы установления морских охраняемых районов в акваториях СЛО за пределами действия национальной юрисдикции – особо уязвимых морских районов (ИМО), участков морского дна, закрытых для разведки и разработки минеральных ресурсов (МОМД) и др.

Сотрудничество с организациями и механизмами, основанными на универсальных международных инструментах, не решает, однако, все задачи, связанные с внедрением комплексного подхода. Во-первых, они не обеспечивают синергетический (межотраслевой и трансграничный) эффект от принимаемых отраслевыми организациями мер. Во-вторых, деятельность отраслевых организаций охватывает не все виды экономической деятель-

ности, которые потенциально могут нанести ущерб морским экосистемам и биологическому разнообразию региона. Это относится к сокращению загрязнения моря с суши, добыче нефти и газа, установке искусственных островов и сооружений, прокладке кабелей и др.

3. Обеспечение синергетического эффекта возможно в случае учреждения в рамках АС (или под его эгидой) региональной программы, в задачи которой входили бы системное планирование, координация и обобщение (интеграция) результатов проводимых научных исследований в интересах внедрения комплексного подхода к морскому природопользованию, подготовка рекомендаций по пространственному планированию для принятия решения министерскими сессиями Совета после рассмотрения КСДЛ; придание целенаправленного характера сотрудничеству соответствующих структур АС с национальными и международными научными организациями, проводящими комплексные исследования в Арктике (такими как ИКЕС, ПИКЕС, МАНК). Важными направлениями деятельности АС были бы также повышение уровня региональной и глобальной осведомленности о вопросах устойчивого развития в Арктике; содействие подготовке кадров и формированию арктических компетенций в странах региона и за его пределами; систематический мониторинг выполнения и подготовка регулярных докладов о ходе выполнения принятых министерскими сессиями АС решений; оказание государствам содействия в реализации принятых в рамках АС и (или) более широких международных организаций решений.
4. Решение данных задач возможно как путем **постепенного наращивания целенаправленной деятельности Арктического совета** на перечисленных направлениях, без радикального изменения его структуры и методов деятельности, так и путем существенного расширения компетенции и полномочий его структур, предполагающего, в частности **наделение АС международной правосубъектностью; преобразование Секретариата в Комиссию АС** с соответствующими полномочиями или **создания специального вспомогательного рабочего органа**.

Хотя второй вариант (существенного расширения компетенции и полномочий органов АС) представляется нам более предпочтительным с точки зрения решения задач комплексного экосистемного управления морепользованием в СЛО и повышения роли АС в регионе в целом, уровень сплоченности государств – членов Арктического совета представляется нам недостаточным для его реализации в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Не отказываясь от его продвижения в более отдаленной перспективе (первым шагом в этом направлении могло бы стать преобразование секретариата АС в Комиссию), в ближайшее время нам представляется наиболее реалистичной реализация серии мер по повышению роли Арктического совета.

5. Охват иных видов экономической деятельности, которые не регулируются существующими глобальными или региональными отраслевыми организациями, но потенциально могут нанести ущерб морским экосисте-

мам и биологическому разнообразию региона, возможен на основе *региональных соглашений* стран – членов Арктического совета, которые были бы направлены на решение конкретных проблем и были бы *открыты для присоединения третьих стран*. В решении данной задачи Арктический совет мог бы использовать такой ресурс, как широкий круг *государств-наблюдателей*, которые принимали бы участие в обсуждении соответствующих региональных мер на этапе их обсуждения в создаваемых с этой целью целевых группах.

6. Эффективное решение задач пространственного планирования и комплексного управления морским природопользованием возможно только в условиях повышения сплоченности государств – членов Арктического совета. Существенный вклад в достижение этого результата наряду с активным участием национальных научных организаций в соответствующей деятельности Совета могло бы внести *придание регулярного характера встречам министров стран – членов Арктического совета, отвечающих за вопросы охраны окружающей среды и науки, для участия в которых приглашались бы также руководители профильных министерств стран-наблюдателей, организация арктических саммитов, налаживание практики регулярных консультаций представителей государств – членов Арктического совета в ИМО, к участию в которых также приглашались бы представители государств – наблюдателей АС*. Такие встречи, как правило, организует государство, председательствующее в Арктическом совете.

## Об авторах

**Загорский Андрей Владимирович** – кандидат исторических наук, заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН), член Российского совета по международным делам.

**Тодоров Андрей Андреевич** – кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН).

**Российский совет по международным делам**

**КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
МОРСКИМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В АРКТИКЕ**

Верстка – В. Пучков

Источники фото на обложке:  
справа вверху: Flickr / Christopher Michel CC BY 2.0;  
слева внизу: Flickr / Christopher Michel CC BY 2.0;  
справа внизу: Екатерина Чимирис.

Формат 70x100  $\frac{1}{16}$ . Печать офсетная.  
Печ. л. 2,75. Тираж 350 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)  
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1  
Тел.: +7 (495) 225 6283  
Факс: +7 (495) 225 6284  
E-mail: [welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)  
[www.russiancouncil.ru](http://www.russiancouncil.ru)