

*Проект Т\_ЖЕР-10814-1999 ТЕМПУС/ТАСИС*  
*«Развитие обучения и практики в комплексном управлении*  
*прибрежной зоны»*

Т.Р. Еремина • Е.В. Стецко

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНЫ

*Рекомендовано Научно-методическим советом РГГМУ в качестве*  
*учебного пособия для студентов высших учебных заведений,*  
*обучающихся по специальности «Менеджмент организации»*



Санкт-Петербург  
2003

Российский государственный  
гидрометеорологический  
институт  
БИБЛИОТЕКА  
195196, СПб, Малоохтинский пр., 98

УДК 551.4.038:34/35

Ерёмина Т.Р. • Стецко Е.В. Правовое обеспечение комплексного управления прибрежной зоной. Учебное пособие. – СПб.: Изд. РГГМУ, 2003. – 174 с.

**ISBN 5-86813-051-0**

*Рецензенты:* В.И. Лымарев, доктор географических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ  
В.Н. Снетков, кандидат политических наук, заведующий кафедрой юриспруденции Технического университета, Санкт-Петербург

В учебном пособии излагаются вопросы, связанные с международно-правовыми нормами, обеспечивающими осуществление комплексного управления прибрежной зоной. Приводится обзор зарубежных законодательных актов и международных документов о прибрежном управлении. Анализируется существующая правовая база и предпосылки формирования Закона о прибрежной зоне в Российской Федерации.

The textbook considers the issues related to international legal regulations providing for realization of integrated coastal zone management. Foreign statutory acts and international documents dealing with coastal management are reviewed. The current legal basis and prerequisites for creating the Coastal Zone Law of the Russian Federation are analyzed.

**ISBN 5-86813-051-0**

- © Ерёмина Т.Р. • Стецко Е.В., 2003
- © Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ), 2003

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебное пособие «Правовое обеспечение комплексного управления прибрежной зоной» подготовлено в рамках европейского проекта T\_JER-10814-1999 ТЕМПУС/ТАСИС «Развитие обучения и практики в комплексном управлении прибрежной зоны» при тесном сотрудничестве Российского государственного гидрометеорологического университета (РГГМУ, Санкт-Петербург, Россия), Университета Кадиса (Испания) и Университета Авейро (Португалия).

Структура и содержательная часть учебного пособия обсуждалась со специалистами в области прибрежного законодательства Университета Авейро и Университета Кадиса. Авторы благодарны д-ру Ф. Мартинс (Университет Авейро) за консультации, ценные замечания и советы, сделанные при ознакомлении с содержательной частью учебного пособия, а также Г.А. Изкуиердо (Университет Кадиса за помощь в подборе необходимых материалов.

Разделы 1 и 3 написаны Т.Р. Ерёминой, раздел 2 – Е.В. Стецко. Общая компоновка выполнена Т.Р. Ерёминой.

Авторы признательны Ю.Г. Михайличенко (Департамент наук о жизни и Земле, Минпромнауки РФ) за предоставленную возможность познакомиться и использовать при подготовке учебного пособия результаты работы группы московских экспертов по разработке концепции законодательства по КУПЗ, а также профессору В.В. Гальцовой, принимавшей участие в разработке проекта «Берегового Кодекса Российской Федерации» специалистами Санкт-Петербурга и любезно предоставившей материалы по данному законопроекту.

## FOREWORD

The textbook "Coastal Law" has been prepared within the framework of the TEMPUS/TACIS European project T\_JEP-10814-1999 "Development of education and practice in integrated coastal zone management", owing to close cooperation of the Russian State Hydrometeorological University (RSHU, St. Petersburg, Russia), Cadiz University (Spain) and Aveiro University (Portugal).

The structure and content of the textbook were discussed with experts in coastal legislation at the University of Cadiz and the University of Aveiro. The authors express their gratitude to Dr. F. Martins (Aveiro University) for consultations, valuable comments and advice concerning the content of the textbook, and also to A. Izquierdo Gonzalez (Cadiz University), for help in selecting the necessary materials.

Parts 1 and 3 were written by T.R. Eremina, Part 2, by E.V. Stetsko. The general arrangement was performed by T.R. Eremina.

The authors are grateful to Yu.G. Mikhailichenko (Department of Life and Earth Sciences, Ministry of Industry and Science of the Russian Federation) for the opportunity to get acquainted and use the results obtained by the group of Moscow experts who elaborated the concept of ICZM legislation, as well as to Prof. V.V. Galtsova, who along with experts of St. Petersburg took part in development of the "Coastal Codex of the Russian Federation" and kindly shared materials on this draft law.

## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

### **Проект EU-COMET как инструмент развития образования в области КУПЗ в Российской Федерации**

В прибрежной зоне, этой относительно узкой полосе воды и земли, где океаны встречаются с континентами, в настоящее время сфокусированы самые различные человеческие интересы, которые часто приводят к конфликтам различных потребителей. Для того чтобы найти равновесие между промышленным ростом и экологической безопасностью, а также разрешить иные природоохранные, социальные и экономические проблемы, в последние десятилетия разрабатывается подход, известный как «Комплексное управление прибрежной зоной» (КУПЗ). КУПЗ уже начал применяться как инструмент управления устойчивого развития прибрежных областей.

Инновации в КУПЗ определяют необходимость новых подходов и в сфере образования. При этом КУПЗ требует понимания как проблем окружающей среды, так и проблем человеческого воздействия на нее. Из-за сложности природных систем и деятельности человека в прибрежной зоне для достижения целей комплексного управления прибрежной зоной необходимо развитие междисциплинарного образования. Чтобы избежать конфликтов, вызванных проблемами урбанизированного, индустриального, жилого и оздоровительного природопользования, а также использования прибрежных ресурсов и ресурсов шельфа, которые являются результатом расширяющегося спектра антропогенного воздействия, необходим междисциплинарный подход при изучении прибрежной зоны. Такой подход позволяет рассмотреть все взаимодействия между природными процессами и экономическим развитием, но должен также включать и другие вопросы, такие как экологическую безопасность и требования по сохранению окружающей среды, улучшение законодательства, воздействия природных и антропогенных катастроф, происходящих в прибрежной зоне. Отсутствие понимания прибрежной зоны как единого целого часто приводит в управлении к ведомственному подходу. Это связано с традиционным обучением в области морских наук или менеджмента, которое не гарантирует достаточный уровень понимания целостности прибрежных систем.

Первый в России учебный курс в области КУПЗ был задуман и осуществлен на океанологическом факультете Российского госу-

дарственного гидрометеорологического университета (РГГМУ) в Санкт-Петербурге. Для развития стратегии КУПЗ на общеевропейском уровне требуется применение международного опыта по КУПЗ и, в особенности, обучению в области КУПЗ. Международное сотрудничество в образовательном процессе даст студентам больше возможностей для ознакомления с лучшими практическими методами КУПЗ, разработанными в различных странах с целью достижения оптимального устойчивого развития прибрежной зоны.

Принимая во внимание вышесказанное, TEMPUS/ TACIS дает уникальную основу для реализации проекта, названного "Развитие обучения и образования в области комплексного управления прибрежной зоной" (EU-COMET), предложенного университетским консорциумом, включающим:

- факультет морских наук и изучения окружающей среды, Университет Кадиса (UCA), Испания;
- кафедра охраны и планирования окружающей среды, Университет Авейро (UA), Португалия;
- кафедра комплексного управления прибрежной зоной, Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ), Россия.

Этот консорциум был создан при поддержке Программы ЮНЕСКО по окружающей среде и развитию прибрежных регионов и малых островов (SC/CSI). Конечная цель проекта EU-COMET состоит в том, чтобы способствовать реформе высшего образования в области КУПЗ и в адаптации его к социально-экономическим условиям и региональным потребностям России. Необходимо отметить, что одной из целей проекта является признание систем обучения КУПЗ университетами консорциума через европейскую образовательную систему кредитов (ECTS).

С этой целью было принято решение о необходимости разработки новых учебных пособий по КУПЗ, подготовленных членами консорциума. Для этого были задуманы, разработаны и изданы четыре различных учебных пособия для использования их как широким кругом заинтересованных лиц, так и непосредственными участниками инициатив по проекту Tacis. Книги, изданные как результат проекта EU-COMET, были созданы на основе новых идей развития различных курсов и программ. Эти курсы включают: «Правовое обеспечение КУПЗ», «Экономика прибрежной зоны», «Страте-

гии планирования в КУПЗ» и «Политика действий в КУПЗ». Структура курсов включает определение целей обучения и его содержание, а также включение их в европейскую образовательную систему кредитов (ECTS), соотношение времени, отводимого для лекционных и практических занятий, и указание на тот год обучения, в который они должны быть введены. Первые два курса будут изучаться на четвертом году обучения КУПЗ, а вторые два курса - на пятом году обучения. Также запланировано, что все дисциплины будут интегрированы в учебные планы и будут полностью признаваться всеми членами консорциума.

В среднесрочной перспективе в отношении разработанных учебных пособий необходимо сконцентрировать основные усилия именно на РГТМУ, где реализуются разработанные новые курсы и модернизированная учебная программа. Принятие и рекомендация этих новых программ в области КУПЗ соответствующими министерствами или органами образования и распространение результатов (включая материалы для заочного обучения по КУПЗ) в других региональных учреждениях высшего образования также послужит должным показателем результативности этих усилий. Кроме того, высокое качество разработанных учебных пособий делает их полезными для читателей и специалистов не только в России, но и за ее пределами.



*ДелВаллс Томас Анхел*

*Координатор Проекта Tempus/Tacis "Развитие обучения и образования в области комплексного управления прибрежной зоной" (EU-COMET),  
заместитель декана по международным отношениям  
факультета морских наук и окружающей среды в  
Университете Кадиса, Испания*

## OPENING ADDRESS

### **EU-COMET: a TEMPUS/Tacis Project as a tool for the development of training and education in ICM in the Russian Federation**

Different human interests are focused in the coastal zone, a relatively narrow band of water and land where the oceans meet the continents, resulting often in the appearance of conflicts among the various users. In order to find a balance between industry growth and ecological safety, as well as to solve other environmental, social and economic problems, an approach known as Integrated Coastal Management (ICM) is being developed during last decades. ICM has started to be used as a tool to manage coastal regions in a sustainable manner.

Innovations in ICM define also the necessity of new approaches in the educational sphere. ICM requires both, an understanding of the environment and of the human activities influencing it. Due to the complexity of the natural systems and the human activities in the coastal zone, an inter-disciplinary education is needed to achieve the goal of integrated coastal management. In order to avoid conflicting among issues such as urban, industrial, residential and recreational land use, as well as the use of coastal and shelf resources arising from the expanding spectrum of human activities, a cross-sectoral consideration of the coastal zone is needed. The above approach considers all the interactions between natural processes and economic development, but should also include other subjects such as ecological safety and conservation requirements, improved jurisdiction, and impact of natural and human-induced disasters in the coastal zone. The lack of understanding of the coastal zone as a whole often results in sectoral approaches to management. This is linked to the traditional training in the field of marine sciences or management, which does not guarantee the sufficient level of understanding of the integrity of coastal systems.

The building up of the first in Russia training course specialized in ICM has been initiated and launched by the Faculty of Oceanography of the Russian State Hydrometeorological University, St. Petersburg (RSHU). International experiences in ICM and ICM-related training in particular, have to be used for the development of an ICM strategy on the Pan-European level. The international co-operation in the educational process will give to students better possibilities to be acquainted with the

ICM "wise practices" developed by different countries in view of achieving reasonable sustainability in the coastal development.

Having this in mind, TEMPUS/Tacis offered the ideal framework for the realization of the project entitled "Development of Integrated Coastal Management Training and Education" (EU-COMET), proposed by a consortium integrated by:

- Faculty of Marine and Environmental Sciences, University of Cadiz (UCA), Spain,
- Department of Environment and Planning, University of Aveiro (UA), Portugal;
- Department of Integrated Coastal Management, Russian State Hydrometeorological University (RSHU), Russia.

This consortium was constituted with the support and advisement of the UNESCO Program in Environment and Development in Coastal regions and Small Islands (SC/CSI). The overall objective is to contribute to the reform of the higher education in Integrated Coastal Zone Management and to its adaptation to the socio-economic requirements and local environmental necessities in Russia. Note, that one of the Project objectives is for the institutions to recognize each other's ICM studies through the European Credit Transfer System (ECTS).

In the framework of this objective a necessity to develop new textbooks prepared by members of the consortium is established. In this sense, four different books have been designed, developed and published to be used by the general community but specifically for those receptors of the Tacis initiative. The books produced after the application of the EU-COMET project were built up in the idea of the new development of different courses and curricula. These courses are Coastal Law, Coastal Zone Economics, Integrated Coastal Management Planning Strategies and Coastal Policy. The design of the courses included the definition of the objectives and contents, as well as their extension in ECTS, the relation lectures/practices and the academic year to be inserted in. The first two courses will be inserted in the 4th ICM year and the last two in the 5th one. It was planned that all disciplines will be fully integrated in the plan of studies, having a full recognition by all consortium member institutions,

At the medium-term, the impact of the developed books must be focused on the RSHU, where the developed new courses and the upgraded curriculum are implemented, but also the recognition and recommenda-

tion of the new ICM curricula by the corresponding Ministry or educational authorities, and dissemination of results (including Distance Learning Packages on ICM) to other regional higher education institutions will serve as proper indicators of impact. Besides, the high quality of the designed books determine them as useful for a wider reader than the Russian community.



**DelValls, T.A.**

***Coordinator of the EU-COMET TempuSi/Tacis Project  
Vice-Dean for International affairs  
Faculty of Marine and Environmental Sciences  
University of Cadiz  
Pol. Rio S. Pedro s/n, 11510, Puerto Real, Cádiz, Spain***

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время прибрежная зона привлекает особое внимание и интерес различного рода специалистов. Именно с прибрежной зоной связывают потенциально опасные тенденции глобальных климатических изменений. Возможное повышение уровня Мирового океана за счет таяния ледниковых шапок может привести к серьезным экологическим, социально-экономическим и даже политическим последствиям. Такого рода изменения могут иметь не только локальные, но региональные и глобальные масштабы. Поэтому уже сегодня ставится вопрос о том, что мировое сообщество должно, объединив свои усилия, разработать систему мер, направленных на предотвращение возможных последствий глобального изменения климата, а также негативного влияния человеческой деятельности и обязательно обеспечить реализацию этих мер в прибрежных зонах за счет применения правового механизма.

Прибрежные области благодаря своим богатым ресурсам во всем мире исторически являются одними из наиболее эксплуатируемых районов. В настоящее время более 60% населения Земли проживает в 60-мильной прибрежной зоне и миграция населения из внутренних районов в прибрежные зоны постоянно возрастает. Возникает острый конфликт между стремлением немедленного использования и потребления прибрежных ресурсов и необходимостью обеспечить долгосрочный резерв этих ресурсов.

Многие районы в прибрежных зонах загрязнены отходами местных и внутриматериковых промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Из-за загрязнения окружающей среды уменьшается притягательность туризма и снижается рекреационный потенциал, сокращаются или полностью исчезают рыбные промыслы, происходит деградация экосистем в районах разработок морских нефтяных и газовых месторождений, строительства портов, морских защитных сооружений и нефтяных терминалов.<sup>1</sup>

Глобальная нехватка природных ресурсов становится реальной угрозой. Ярким свидетельством угрозы дефицита природных ресурсов, в первую очередь в прибрежных областях, являются эрозия бе-

---

<sup>1</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

регов, ухудшение качества атмосферного воздуха и воды, сокращение биоразнообразия. По мнению авторитетных экономистов, современная добыча невозобновимых природных ресурсов «сокращает их количество, которое потенциально может быть использовано в будущем. Это породило страх, что все страны мира исчерпают все указанные ресурсы и их исчезновение поставит предел экономическому росту».<sup>2</sup> Природоресурсные беды человечества в юридической литературе связывают с неадекватностью современного правового регулирования пользования естественными ресурсами, несмотря на обилие международно-правовых и национально-законодательных норм об охране окружающей среды. Неадекватность регулирования усугубляется отсутствием оптимального государственного управления природными ресурсами.<sup>3</sup>

Противоречия, связанные с повышением использования прибрежных ресурсов, неизбежно приводят к обострению проблем социально-экономического развития. Проблемы множественной юрисдикции и конкуренции среди пользователей ресурсов без наличия механизмов урегулирования споров, неадекватные формы охраны ресурсов, а также отсутствие национальной и местной политики управления прибрежными зонами, обеспечивающей информированность при принятии решений, приведут к потере способности устойчивого развития в будущем.<sup>4</sup>

Плановая система управления экономикой, отсутствие рыночных механизмов и строго централизованная политическая система существовавшие в Советском Союзе не позволяли развивать и внедрять в практику методологию комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). В Российской Федерации в настоящее время отсутствует законодательная и регламентирующая база для выполнения скоординированной стратегии использования и развития природных ресурсов прибрежных зон России, не создана институциональная система и органы управления для координации совместных действий в целях достижения устойчивого развития при-

<sup>2</sup> Фишер С., Дорнбуш Р., Шалензи Р. Экономика: Пер. с англ. М., 1998. С.659–660

<sup>3</sup> Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М: Экономика, 2000. – 598 с.

<sup>4</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНТИЦ, 2000 г. – 206 с.

брежной зоны РФ. Вместе с тем, радикальные экономические преобразования, необходимость координации хозяйственной деятельности в прибрежных зонах РФ требуют разработки Закона о прибрежной зоне, в котором она должна рассматриваться как целостный объект управления и хозяйствования, включающий как береговую зону, так и часть морской акватории.

Интеграция России в мировое сообщество позволяет использовать зарубежный опыт КУПЗ и разрабатывать законодательство для управления прибрежной зоной на основе международно-правовых документов и актов Европейского Сообщества и других, экономически развитых стран, а также используя существующее природоохранное законодательство РФ. Однако формирование законодательной основы требует особой ответственности и взвешенности, избирательного привнесения в отечественное законодательство уже оправдавших себя международных и иностранных правовых норм в прибрежном управлении.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

## Раздел 1

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ

---

В настоящее время современным инструментом гармонизации интересов промышленного развития и сохранения природных ресурсов прибрежных областей является методология *Интегрированного* (в русском переводе обычно используется термин «комплексного») *управления прибрежными зонами*. Сегодня концепция комплексного управления признается в научной литературе оптимальной для целей разработки законов о прибрежном управлении, т.е. об управлении выходящими к морю окраинными районами сухопутной территории государства и морскими водами под его юрисдикцией, которые омывают эти окраинные районы.<sup>6</sup>

За последние 25 лет за рубежом методология комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) (Integrated Coastal Zone Management) была достаточно глубоко разработана. Содержание концепции такого управления представлено в одном из последних по времени исследований на эту тему — «Интегрированное прибрежное и океанское управление: концепции и практика»,<sup>7</sup> в котором дается следующее его определение: «Интегрированное прибрежное управление можно определить как постоянно осуществляемый процесс принятия решений в целях устойчивого использования, развития и защиты приморских сухопутных и прибрежных морских районов и их ресурсов». Таким образом, КУПЗ представляет собой по сути экономико-правовой механизм регулирования (в условиях рыночного хозяйства) многочисленных противоречивых интересов прибрежных природопользователей (добыча полезных ископаемых на шельфе, рыбное хозяйство, морской транспорт, промышленное и сельскохозяйственное развитие прибрежной зоны, курорты, заповедные зоны и др.).

В 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро странам, имеющим выход к морю, было рекомендовано разрабатывать и осуществлять программы КУПЗ в со-

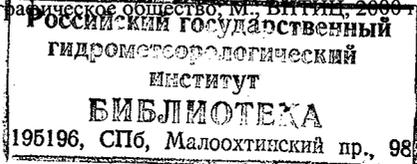
---

<sup>6</sup> Richard G., Hildreth and Ralph Johnson Ocean and Coastal Law. Printice-Hall, Inc.—1983.—P.51—157.

<sup>7</sup> Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices. By Biliiana Cicin-Sain and Robert W. Knecht. Island Press, 1997. P.39

ответствии со своими условиями. За последние 20 лет интерес к КУПЗ приобрел глобальный характер. В настоящее время во всех регионах мира есть страны, реализующие такие программы или рассматривающие обоснования для их реализации. Свыше 50 стран участвуют примерно в 150 программах КУПЗ.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество, М.: Витиз, 2000 г. – 206 с.



## Глава 1.1

### РОЛЬ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ В КОМПЛЕКСНОМ УПРАВЛЕНИИ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ (КУПЗ)

Существует ряд общепризнанных принципов и характеристик, связанных с осуществлением КУПЗ. К таким относится правовое обеспечение КУПЗ, которое предусматривает применение договорных норм международного права в регулятивном механизме прибрежного управления. В то же время прибрежные государства должны иметь возможность создавать законодательную основу КУПЗ, соответствующую их особым условиям – природным характеристикам прибрежных районов, организационному и государственному устройству, геополитической ситуации, а также экономическим условиям, историческим и культурным традициям.<sup>9</sup>

Какова же роль закона в реализации концепции *комплексного управления*? Закон определяет полномочия и обязанности многих государственных и частных организаций, а также физических лиц, вовлеченных в управление и использование прибрежной зоны, он обеспечивает законодательную основу, в рамках которой они функционируют. Следовательно, закон имеет потенциальную возможность содействовать процессу КУПЗ, но вместе с тем, может являться фактором, сдерживающим этот процесс. Несмотря на то, что принцип комплексного управления является современной и развивающейся концепцией, он неизбежно реализуется в рамках целого комплекса существующих законов, большинство из которых были приняты до появления концепции КУПЗ и разработаны для различных целей. В связи с этим, очень важно оценить соответствие этих законов целям и задачам комплексного управления прибрежной зоной. Для принятия и внедрения решений необходима правовая, административная и регулятивная основа. Должны быть такие механизмы воздействия, которые позволяли бы гарантировать согласованность в принятии решений.

Законодательство в прибрежном управлении устанавливает некие общие принципы, позволяющие осуществлять формирование конкретной политики в четко определенных правовых рамках, тем

---

<sup>9</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество, М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

самым, учитывая разнообразие экономических и экологических условий. Располагая общими законодательными принципами, региональные и местные органы управления имеют возможность проявить достаточную гибкость при формировании политики, определении стратегии и выборе шагов по их осуществлению с учетом местных потребностей и условий. Таким образом, на национальном уровне должно быть установлено общее структурированное законодательство в сфере прибрежного управления, согласно которому и будет осуществляться принятие решений.

Закон может устанавливать тип и разновидность информации о прибрежном районе, которой необходимо располагать для осуществления управления, может определить необходимые последующие действия с учетом общественного мнения, которое должно приниматься во внимание при обосновании проводимой политики и ее претворении в жизнь, способствовать гармонизации отношений различных пользователей природных ресурсов прибрежных зон.

### **Прибрежное законодательство на этапах развития: проблемы, подходы**

Традиционно побережье рассматривалось как юридическая граница между территорияльными и морскими законами, и весьма редко – как комплексная область законодательной компетентности. Самые первые законы о побережьях определяли в основном права собственности на прибрежные земли и юридические принципы деления побережий между государственной и частной собственностью. Они также обеспечивали общегосударственную правовую основу свободного доступа в прибрежные воды для осуществления навигации и рыболовства. Именно в этом контексте, возникали ограниченные правовые концепции по прибрежной зоне внутри законодательных систем различных государств.

На эту историческую основу в последствии большое количество административных законов. Такие законы обычно были связаны с определенными промышленными выбросами на суше или на море, и предписывали определенные функции отдельным регулирующим органам, ответственным за них. Таким образом, существовали отдельные кодексы закона в таких областях как планирование землепользования, предотвращение наводнений, охрана природы, судоходство, порты, загрязнение, рыбная ловля, полезные иско-

паемые, туризм, местное самоуправление. Обычно эти законы принимались в отдельности, изолированно друг от друга, и были направлены на предотвращение выбросов в природную среду отдельной отраслью и при этом игнорировалась их связь с другими законами.

Сфера применения прибрежных законов распространяется на различные уровни власти. Для отдельного государства могут приниматься законы о прибрежных зонах на национальном, региональном (областных) или местном уровнях, что создает не только значительные сложности в прибрежном управлении, но также приводит к возникновению противоречий и конфликтов между различными уровнями юрисдикции и между законодательными актами отдельных регионов. Кроме того, на прибрежные законы отдельных государств большое влияние оказывает межнациональное законодательство. Так, например, для Европейского Сообщества, законодательство ЕС существенным образом влияет на национальные прибрежные законы, особенно в области рыболовства, качества воды, охраны природы и оценки воздействия на окружающую среду. Реализация международных и общеевропейских обязательств государствами членами ЕС позволяет унифицировать национальные законы и в ряде случаев выходит за рамки традиционных законодательных концепций, что может отрицательно сказаться на наследии национальной юриспруденции.

Комплексное управление предусматривает повседневный учет природного фактора в управлении компанией, строительным проектом и другими хозяйственными структурами прибрежной зоны посредством «большей открытости, информированности и диалога» между «промышленностью, правительствами и природоохранными организациями».<sup>10</sup> Такой подход впервые был реализован в Акте «Об управлении береговой и прибрежной морской зоной», принятом в США в 1972 г.

В аналитическом исследовании этого закона, сказано, что его содержание отражено шестью составляющими:

1) режим хозяйственного использования береговой полосы и прилегающих к ней морских районов, находящихся под суверенитетом или юрисдикцией США, причем этот режим учитывает «динамику такого хозяйственного использования»;

<sup>10</sup> Environmental Management for Business, John Willy & Sons, 1996. – P.328

2) комплексность государственного управления, позволяющая предупредить межведомственное дублирование в управлении и административные лакуны;

3) политика публичного обсуждения принимаемых решений;

4) поиск оптимального баланса между конфликтными интересами ресурсопользователей (например, разработчиков морской добычи нефти и рыбаков);

5) организация достоверных обзоров исполнения закона;

6) открытость управления, вовлеченность в него граждан, учреждений, заинтересованных компаний.<sup>11</sup>

Анализ законодательств различных стран<sup>12</sup>, показал, что законы о прибрежном управлении, принятые в европейских странах, в нюансах отличаются от Закона США 1972 г. и друг от друга. Например, в Швеции комплексное управление природными ресурсами суши обличено в «стабильные правовые формы»<sup>13</sup>, чего нельзя сказать об управлении естественными морскими ресурсами. «Из четырнадцати министерств десять в большей или меньшей степени имеют интерес к управлению морскими ресурсами, и это приводит к серьезным проблемам координации». В связи с этим, ключевой компонент прибрежного управления согласно шведскому законодательству – это координация деятельности ведомств в области управления морскими ресурсами. В Великобритании прибрежное управление основано на юридическом плане по применению норм Закона о планировании. В Нидерландах главным фактором прибрежной политики после наводнения 1953 года стала реализация так называемого Плана Дельта (Delta Plan), согласно которому некоторые эстуарии были отгорожены от моря сооруженными дамбами.

Очевидно, что разные типы законодательства принятые в различных странах связаны с их специфическими потребностями в использовании прибрежных пространств. Некоторые законодательные меры принимались в целях планирования, например запрещение строительства или приобретения земли, как метод контроля разви-

---

<sup>11</sup> Comparative Marine Policy. Center for Ocean Management Studies. University of Rhode Island / By J/F/ Bergin Publishers, Inc. 1981.P. 57–60

<sup>12</sup> Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М: Экономика, 2000. – С.11.

<sup>13</sup> Comparative Marine Policy. Center for Ocean Management Studies. University of Rhode Island / By J/F/ Bergin Publishers, Inc. 1981.P.47.

тия урбанизации на прибрежных территориях. Другие разрабатывались в связи с критическими ситуациями, возникающими в отдельных районах прибрежных зон, в частности, связанными с разработкой минеральных ресурсов или развитием туризма. Целью иных законов являлось сохранение и защита окружающей среды прибрежных зон. Однако, во всех случаях для выполнения законов требовалось улучшить координацию среди существующих административных органов, либо установить центральный координирующий орган для того, чтобы обеспечить последовательное внедрение решений всеми заинтересованными учреждениями.

Несмотря на то, что в ряде стран уже существует достаточно обширное законодательство по управлению прибрежной зоной, законы в этой сфере управления не могут функционировать без тщательной адаптации. Законы не должны применяться в отрыве от политических реалий, учитывая тот факт, что в их основу положены конкретные экономические предпосылки и исторические особенности развития правовых систем.

В странах романского права (Испания, Франция, Италия, Португалия) прибрежная зона всегда являлась и остается государственной собственностью и находится под управлением государства. Право граждан посещать прибрежную зону в любом месте сочетается с фактическим запретом на строительство в пределах береговой полосы, за исключением территории городов. Частная собственность на земельные участки в прибрежной зоне допускается лишь в отдельных государствах и включает значительные обременения.

В странах с традициями германского и скандинавского права (Германия, Швеция, Дания) прибрежная зона, так же как и любые другие территории может находиться в частной собственности. В тоже время, действует право беспрепятственного передвижения через любые земельные участки и бесплатного доступа к использованию некоторых видов природных ресурсов.<sup>14</sup>

Таким образом, законодательство должно отвечать непосредственным потребностям отдельного государства, региона или области. В этом смысле, Акт о прибрежном управлении США может

---

<sup>14</sup> Шукин А.К., Андрушко В.П., Гальцова В.В. и др. Морские берега России. Охрана природных ресурсов и федеральное законодательство ОО СПб "КЕ Ассоциация". – Санкт-Петербург, 1997. – 16 с.

служить примером научно-обоснованного структурированного законодательства, которое обеспечивает возможность для каждого Штата четко формулировать возникающие проблемы и определять методы их решения.

### **Институциональная система и органы управления**

В большинстве стран, успешно применяющих методологию КУПЗ, ключевая роль в прибрежном управлении отводится муниципальным органам власти.

Осуществление управления прибрежной зоной предусматривает разработку и использование *Комплексного плана* с учетом всех географических компонент прибрежной зоны: берега, морская акватория, внутренние пространства, оказывающие существенное влияние на процессы в прибрежной зоне.<sup>15</sup> Во многих европейских странах ключевая роль в комплексном планировании отводится муниципалитетам. Так, например, в Швеции с 1987 года все муниципалитеты должны иметь комплексный и адаптированный к современным условиям план земле- и водопользования и систему выдачи разрешений. Имея комплексный план, муниципалитеты могут оказывать влияние на решения других органов власти в области природопользования.<sup>16</sup>

Эффективность политики и законодательства в прибрежном управлении зависит от согласованности и эффективности работы административной структуры. Так, в случае, если администрация представлена одной группой, отражающей только один вид интересов, то совершенно ясно, что законодательство будет отвечать только одному конкретному виду интересов. Неэффективное выполнение законов администрацией может быть обусловлено целым рядом причин. К таковым следует отнести недостатки в координировании действий, недостаточно четко отработанный механизм, обеспечивающий представление противоречивых интересов многочисленных прибрежных природопользователей, нехватка квалифицированного и хорошо подготов-

---

<sup>15</sup> Environmentally sustainable development in the coastal zone: integrated coastal zone management. /Meeting of experts on a harmonization of approaches to Protection of biological and landscape diversity and Management of coastal and marine resources. UNEP/ROE RSHU – Saint-Petersburg, 16–19 November, 1998. – P. 6.

<sup>16</sup> Sustainable Water Management in the Baltic Sea Basin. River basin management. Book III. The Baltic University Programme, Uppsala University, 2000. P. 177.

ленного персонала; нехватка специализированного оборудования и технических средств; недостаточная осведомленность представителей административной структуры о целях и задачах законодательства.

Правильно организованное управление должно включать:

а) административную структуру, ответственную за определение политики в прибрежной зоне и контролирующую эту зону;

б) последовательную концепцию администрирования, охватывающую все виды деятельности, которые находятся в ведении администрации;

в) принятие определения прибрежной зоны, как объекта для разработки программы управления без нанесения ущерба, если это возможно, существующему политическому и географическому управлению объектами (экономически развитым объектам);

г) отказ от увеличения новых институтов администрирования, межсредственной и межсекторальной координации и кооперации.<sup>17</sup>

Опыт показывает, что наиболее ценным является представительный, принимающий политические решения орган. В составе этого органа, должны быть представлены различные правительственные организации (ресурсные, планирующие, транспортные, экономические), представители важнейших заинтересованных групп и высоко квалифицированный персонал для обеспечения консультаций по техническим вопросам. Однако при этом возникает опасность того, что созданная такого рода комиссия может быть слишком большой и громоздкой для того, чтобы работать эффективно. Для предотвращения «паралича» деятельности, председателю комиссии должна быть отведена решающая роль для нахождения выхода из тупиковых ситуаций. Открытое голосование обеспечивает отражение всех межсекторальных интересов пользователей прибрежной зоны и потребность во взвешенной оценке всех интересов. Каждая группа может быть наделена соответствующими избирательными полномочиями в соответствии со степенью важности представляемых ею интересов. Только в этом случае, решения в большинстве своем смогут обеспечить гармонизацию различных интересов в прибрежной зоне.

<sup>17</sup> Coastal Area Management and Development. UN Department of international economic and Social Affairs. PERGAMON PRESS, 1982 – P.161–162.

Для административной ветви власти необходимо, особенно на техническом уровне, иметь определенные полномочия внутри точно определенных рамок, чтобы воплощать общие нормы в предписания. Такая система администрирования обеспечивает гибкость, облегчая выполнение законодательства, и позволяет принимать во внимание региональные различия.

Участие заинтересованных групп природопользователей и общественности в планировании и законодательном процессе, точно так же, как и в конкретных аспектах прибрежного администрирования, является обязательным, должно иметь правовые гарантии и предполагает представительство различных групп интересов. Это участие может быть согласовано как с индивидуальными, так и с коллективными представителями интересов различных групп.

Право на представительство позволяет различным группам защищать свои интересы и потребности в том случае, когда некоторые виды хозяйственной деятельности могут создавать потенциальную опасность для прибрежных районов (например транспортировка нефти и ядовитых химических продуктов, строительство портов и морских сооружений и др.)

Представительство интересов различных групп обеспечивается такими способами как общественные слушания на политической стадии принятия решений или же через административную систему – в этом случае необходим административный орган для урегулирования конфликтующих интересов.

Для обеспечения широкого общественного участия в планировании и принятии решений необходимы специальное образование и соответствующая подготовка. Если в регионе отсутствует опыт участия в общественных слушаниях и обсуждениях, то требуется организация профессионального обучения и практической подготовки персонала.

## Глава 1.2 МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРИБРЕЖНОМ УПРАВЛЕНИИ

Международное право по его изначальным характеристикам в самом кратком виде определяется как совокупность юридических норм и регулятор межгосударственных отношений родственных внутригосударственному, национальному праву. Прообразом современного словосочетания и определения "международное право" является сложившийся ещё в римском праве термин "jus gentium" – "право народов"

На самом деле, очевидно, что реально существует не "право народов", а межгосударственное право, так как создается оно не народами непосредственно, а главным образом государствами как суверенными политическими организациями, и ориентировано в первую очередь на регулирование межгосударственных взаимосвязей. При этом реализуется межгосударственное (или международное) право также усилиями самих государств.

Если взять современную политическую карту мира, то на ней прибрежная зона, как целостный объект управления, вообще никак не выделяется. Но вдоль побережий морей и океанов существует большое количество линий, означающих политические границы между государствами. В природном, или экологическом отношении, эти границы не существуют – экосистемы поделить на отдельные части невозможно. Поэтому для того, чтобы унифицировать правила, по которым будут использоваться ресурсы прибрежной зоны государствами, в ней расположенными и нужно соответствующее направление международного права. Таким образом, очевидно, что в регулятивном механизме прибрежного управления необходимо применение договорных норм международного права. Международное право по использованию потенциала и комплексному управлению прибрежной зоной, должно, с одной стороны, учитывать соответствующее национальное право суверенных государств, в территории которых входят участки прибрежной зоны, находящиеся в юрисдикции этих государств, а с другой – нормам международного права должно следовать национальное право этих государств.

### Влияние международного законодательства на КУПЗ

Существует широкий круг международных юридических инструментов, оказывающих влияние на управление прибрежной зоной,

большая часть из которых связана с вполне определенными проблемами, такими как загрязнение моря и сохранение природы. Однако, несмотря на то, что международное законодательство в течение многих лет было направлено на предотвращение морского загрязнения от источников, находящихся на суше, традиционно не ставилась задача по комплексному управлению сушей и морем. В Повестке дня (Agenda 21), принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992), впервые начинает отражаться необходимость осуществления политики комплексного управления. Подтверждением тому служат материалы конференций по Северному морю.

Международное законодательство обладает очевидным преимуществом по отношению, например, к законодательству Европейского Союза, поскольку может применяться ко многим государствам, не входящим в ЕС, и может, таким образом, охватывать целые природные экосистемы, такие например, как региональные моря. Различные уровни и виды международных мер обеспечивают значительную гибкость международного законодательства, в то время как региональным договоренностям в большей степени присущи черты некоторой амбициозности, чем аналогичным международным. С другой стороны, Европейское Сообщество само по себе является частью многих международных конвенций и способно добиваться согласия государств – участников ЕС с принятыми постановлениями в рамках их компетенции.

Многие международные законодательные инструменты имеют косвенное отношение к управлению прибрежной зоной, поскольку вопросы, с которыми они связаны, возникают или оказывают воздействие на прибрежные зоны также как и на другие природные объекты. Примером тому могут служить Конвенция о Биологическом Разнообразии, Конвенция об Изменении Климата, боннская Конвенция о Миграции Видов Диких Животных и бернская Конвенция о Сохранении Живой Природы и Естественных Местообитаний.

Однако, анализ Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящейся под угрозой исчезновения 1973 года, Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года и Соглашения ООН о запасах трансграничных и далеко мигрирующих видов 1995 года выявляет нерешенность ряда вопросов

Таким образом, несмотря на некоторые ограничения, международное законодательство обладает несомненным потенциалом, яв-

ляясь дополнительным средством для осуществления КУПЗ совместно с национальным и европейским законодательством.

Одним из международно-правовых инструментов защиты и сохранения прибрежных зон является международное инвайронментальное право.

### **Основные закономерности развития международного инвайронментального права**

Решение таких глобальных проблем, как сохранение биологического разнообразия, предотвращение изменения климата, сохранение озонового слоя, регулирование роста населения, борьба с опустыниванием, кислотными дождями, предотвращение ресурсового кризиса выходит за рамки природоохранной деятельности на национальном уровне и требует принятия совместных мер в рамках международного сообщества.

Вне пределов национальной юрисдикции находятся природные ресурсы, являющиеся всеобщим достоянием (Мировой океан, Антарктида, мировой космос и т.п.), которые подвержены воздействию мирового сообщества, эксплуатируются в интересах отдельных стран и их охрана и рациональное использование требуют организации международного сотрудничества.

Охрана и рациональное использование природных ресурсов сопредельных государств в условиях трансграничных переносов загрязнения, использования пограничных водных объектов, мигрирующих природных ресурсов требуют согласованных международных действий.

Хозяйственная и иная деятельность на собственной территории государства могут влиять на экологические интересы других государств и оказывать вредное воздействие на состояние окружающей среды этих стран.

В настоящее время в период урбанизации, интенсивного использования научно-технических достижений в целях развития экономики, освоения новых территорий, интенсивного использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды трудно обеспечить эффективную охрану и рациональное использование природных ресурсов на национальном уровне без принятия согласованных мер с международным сообществом.

Международное сотрудничество в области охраны и рационального использования имеет более чем вековую историю и зародилось в конце IX в. сначала на двусторонних, а затем на многосторонних международных мероприятиях. Активное двустороннее и многостороннее сотрудничество началось во второй половине XX в.<sup>18</sup>

### **Понятие, источники и принципы международного инвайронментального права**

Международное инвайронментальное право – это совокупность международных правовых норм, регулирующих отношения между субъектами международного экологического права по обеспечению охраны глобальной окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Земли, устойчивого развития человечества.

Предметом международного природоохранного права являются международные отношения в области охраны окружающей среды.<sup>19</sup>

Субъектом международных инвайронментальных правоотношений являются государства, международные правительственные и неправительственные организации, а также в предусмотренных международных правовыми нормами случаях юридические и физические лица, оказывающие воздействие на состояние окружающей среды в международных масштабах. В общем случае отдельные граждане государств не наделяются правами и обязанностями в рамках международного инвайронментального права. Положения международного права требуют переложения (трансформации) в национальное право, чтобы обрести непосредственное влияние на отдельных граждан. Обычно такая трансформация происходит на основе решений законодательных органов государств. Так, например, в Германии для этого необходимы санкции Бундестага. Общие положения международного права учитываются при интерпретации государственного (национального) инвайронментального права и таким образом могут оказывать влияние на граждан государств.<sup>20</sup>

Объектом международного правового регулирования является вся природа планеты Земля, околоземное космическое пространство, Мировой океан и его ресурсы, атмосферный воздух, животный и

<sup>18</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000. – 260 с.

<sup>19</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000. – С.223

<sup>20</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000. – С.223.

растительный мир, недра, уникальные природные комплексы. В системе объектов международного правового регулирования можно выделить несколько категорий:

1) международные природные объекты и ресурсы, находящиеся за пределами национальной юрисдикции (открытое море, Антарктида, космическое пространство, морское дно за пределами континентального шельфа);

2) природные объекты и ресурсы, разделяемые двумя и более государствами (пограничные реки и озера, пограничные природные комплексы или месторождения природных ископаемых, популяции мигрирующих животных);

3) национальные природные объекты и ресурсы, которые признаны участками всемирного природного наследия в соответствии с Конвенцией об охране всемирного природного наследия.

На современном этапе существуют следующие источники международного инвайронментального права:

- Международное договорное право.
- Международное обычное право.
- Общие правовые нормы, получившие признание общественности.

*Международное договорное право.* Посредством договоров, конвенций, соглашений непосредственно регулируются отношения по природопользованию и охране окружающей среды. Договорное международное право имеет особое значение для защиты таких объектов международного инвайронментального права как: Мировой океан, космос, воздушное пространство, моря и другие водные объекты, расположенные на территории сопредельных государств и т.п. Международное договорное право применяется в случаях, когда требуется принятие решений и мер на международном уровне, например, при защите различных видов живой природы (животных, растений и т.п.).

В качестве примеров международного договорного права можно привести следующие акты: Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха на большие расстояния (1979 г.), Венская конвенция по охране озонового слоя (1985 г.), Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1992 г.).

В настоящее время действуют более 1000 договоров, конвенций, соглашений по природопользованию и охране окружающей среды. Подписано свыше 3000 двусторонних международных документов в экологической сфере. Россия участвует в 78 многосторонних соглашениях.

Особым источником международного права являются носящие обязательный характер решения некоторых международных организаций – Генеральной Ассамблеи ООН, Организации экономического сотрудничества и развития (ОСЭР) и Европейского экономического сообщества (ЕЭС).<sup>21</sup>

*Международное обычное право.* Принципы международного обычного права подразумевают обязательства межгосударственной защиты окружающей среды, т.е. обязательства одного государства перед другими не допускать вредного воздействия на окружающую среду на территории соседнего государства. Общеизвестными принципами международного обычного права являются:

- принцип добрососедства,
- принцип территориального суверенитета,
- принцип территориальной целостности,
- принцип взаимной выгоды и др.

*Общие правовые нормы, получившие признание общественности.* Эти нормы базируются на общеизвестных правовых подходах к оценке правильности рационального использования и охране природных ресурсов, исключению опасного воздействия на здоровье и санитарные условия жизни населения. Общеизвестные принципы международного права являются критерием правомерности регулирования экологических отношений наравне с остальными межгосударственными отношениями. Кроме общеизвестных принципов международного инвайронментального права были выработаны специальные принципы современного международного инвайронментального права:

- право каждого на здоровую, плодотворную жизнь в гармонии с природой;
- приоритет экологических прав и интересов человека в процессе непрерывного социально-экономического развития;

---

<sup>21</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С.636.

- неотъемлемый суверенитет государства над собственными природными ресурсами;
- устойчивое, т.е. экологически обоснованное, социальное и экономическое развитие;
- равная (одинаковая) экологическая безопасность (экологическое благосостояние одного государства не может быть обеспечено за счет или в отрыве от другого или других государств);
- запрещение агрессии (Конвенция 1977 г. о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду);
- регулярный обмен информацией о состоянии окружающей среды на национальном или региональном уровнях;
- предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде;
- сотрудничество в чрезвычайных экологических ситуациях;
- научно-техническое сотрудничество в области охраны окружающей среды;
- контроль над соблюдением согласованных требований по охране окружающей среды;
- мирное урегулирование споров, связанных с трансграничным воздействием на окружающую среду;
- международная ответственность и компенсация за ущерб окружающей среде, вызванный действиями на территории государства, находящейся под его юрисдикцией, которые привели к ущербу за пределами этой территории.<sup>22</sup>

Международное право действует в отношении государств, правительственных и неправительственных организаций, а в отдельных случаях и юридических и физических лиц. Иерархия различных правовых норм на международном и европейском уровне представлена ниже в табл. 1.

### **Международные организации**

В решении инвайронментальных проблем все больший вес приобретают международные организации. Наблюдается постоянный рост их количества, главным образом за счет специально ориентированных на решение природоохранных задач.

<sup>22</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 636.

Россия активно участвует в работе многих международных экологических организаций. Согласно ст. 79 Конституции, Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ.

С точки зрения правового статуса, международные организации можно разделить на межправительственные и неправительственные.

Таблица 1

**СТРУКТУРА ИНВАНРОНМЕНТАЛЬНОГО ПРАВА И ИЕРАРХИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ.<sup>23</sup>**

<i>Уровни права</i>	<i>Правовые источники</i>
Международный (наделяет обязательствами или правами только суверенные государства, но в исключительных случаях также и международные организации)	Международное договорное право Международное обычное право Признанные общественностью правовые принципы
Европейский (Европейское сообщество) (объединяет государства-члены ЕС и имеет силу непосредственно для граждан государств посредством предписаний и решений комиссии)	Предписания Директивы Решения Рекомендации

Большой вклад в решение проблем охраны окружающей среды вносит ООН. В природоохранительной деятельности участвуют все главные органы и специализированные учреждения ООН – Генеральная Ассамблея, Экономический и социальный совет, региональные экономические комиссии (например, Европейская экономическая комиссия), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Международная организация труда (МОТ), Организация Объединенных Наций по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Международный банк реконструкции и разви-

<sup>23</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000. – С.227.

тия (МБПР), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и др.<sup>24</sup>

В 1972 г. резолюцией № 2997 «Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды», одобренной Генеральной Ассамблеей ООН, был учрежден новый межправительственный орган по вопросам охраны окружающей среды в рамках ООН – Программа ООН по окружающей среде (United Nations Environment Programme- ЮНЕП). Фонд окружающей среды создан в целях оказания дополнительной финансовой поддержки международным природоохранным мероприятиям, которые осуществляются в рамках ЮНЕП. Фонд образуется на основе добровольных взносов стран и расходует в соответствии с рекомендациями совета управляющих ЮНЕП.

Одним из итогов Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Бразилия, 1992 г.) явилось создание в рамках ООН Комиссии по устойчивому развитию, которая является вспомогательным органом Экономического и социального Совета ООН (ЭКОСОС).

Насчитывается более 200 международных неправительственных организаций (МНПО) как специализированных на вопросах охраны окружающей среды, так и проявляющих интерес к экологическим проблемам, помимо вопросов их основной сферы деятельности (науки, образования, здравоохранения, экономики, религии и др.).

Большинство МНПО, обладающих специальной природоохранительной компетенцией, занимается вопросами охраны отдельных природных объектов или видов природных ресурсов. Среди них – Международный совет по охране птиц, Всемирная федерация по защите животных, Международная федерация по охране альпийских районов, Европейская федерация по охране вод и т.д.

Наиболее крупной и авторитетной МНПО является Международный союз охраны природы и природных ресурсов, который был создан в 1948 г. Целью создания МСОП является сотрудничество между правительствами, национальными и международными организациями, а также между отдельными лицами, занимающимися вопросами охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов. Природоохранная деятельность МСОП ведется в шести ос-

---

<sup>24</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С.638.

новых направлениях, каждое из которых возглавляется комиссией (по национальным паркам, по политике, праву и управлению и др.). Членами комиссий являются государственные и общественные деятели, ученые и другие лица, активно сотрудничающие в достижении целей охраны окружающей среды.

МСОП провел ряд полезных мероприятий. Одно из первых – целенаправленная работа по сбору данных о редких и исчезающих видах животных. В 1996 г. собранные данные были опубликованы под названием «Красная книга фактов». Сюда были внесены исчезающие и редкие животные, разделенные на четыре категории: исчезающие виды, редкие, сокращающиеся виды и виды, степень угрозы, для которых не установлена. Позже добавилась еще одна категория: виды, которым угрожало исчезновение, но опасность, для которых миновала. МСОП подготовил проекты международных конвенций об охране водно-болотных угодий, об ограничении международной торговли видами животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, и др.<sup>25</sup>

#### **Международные конференции по охране окружающей среды**

Двусторонние и многосторонние, правительственные и неправительственные конференции являются одной из форм международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Ежегодно проводятся сотни экологических конференций, они служат средством обмена опытом, информацией, решениями научных и практических проблем.

Наиболее значимыми являются конференции, проводимые под эгидой ООН. В июне 1972 г. состоялась Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей среды. На этой конференции были приняты Декларация принципов и План действий. Эти документы были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН и положили начало регулированию деятельности по охране окружающей среды в рамках ООН. По инициативе Генеральной Ассамблеи ООН в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро, через двадцать лет после Стокгольмской конференции, была созвана Конференция ООН по охране окружающей среды и устойчивому развитию. В Конференции участвовали 178 государств и более 30 межправительственных и неправительственных организаций.

<sup>25</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С.640–641

Среди вопросов, которые обсуждались на конференции, главные касались следующих документов:

- Декларации по окружающей среде и развитию;
- Долгосрочной программы дальнейших действий в глобальном масштабе («Повестка дня на XXI век»);
- Принципов в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов.

Кроме того, участникам Конференции были представлены и открыты для подписания две конвенции – «О биологическом разнообразии» и «Об изменении климата».

«Повестка дня на XXI век» посвящена актуальным проблемам охраны окружающей среды сегодняшнего дня, а также имеет целью подготовить мир к решению проблем, с которыми он столкнется в будущем веке. Она определяет направления деятельности государств, народов и международных организаций по решению этих проблем.

Заявление о принципах в отношении лесов, принятое на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, – первое глобальное соглашение в отношении лесов. Оно учитывает потребности как защиты лесов в качестве окружающей и культурной среды, так и использования деревьев и других форм лесной жизни для целей экономического развития.<sup>26</sup>

### **Международная ответственность за инвайронментальные правонарушения**

Проблема международной ответственности государств за инвайронментальные правонарушения является сложной комплексной проблемой, не имеющей однозначного решения ни в теории, ни в практике международного общения.

Международная ответственность за правонарушения в сфере охраны окружающей среды – это наступление неблагоприятных последствий для субъекта международного экологического права, не выполнившего взятого на себя обязательства, либо причинившего ущерб посредством загрязнения Мирового океана нефтью, трансграничного загрязнения окружающей среды соседнего государства и т.п.

---

<sup>26</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 642

Причинно-следственная связь между противоправными действиями субъекта международного права и причиненным им экологическим ущербом является очень важным элементом международного инвайронментального правонарушения. Значительную роль играет вина правонарушителя. Также в современной международной практике применяется безвиновная или объективная ответственность.

В соответствии с современным международным правом международные правонарушения подразделяются на преступления и деликты. Понятие международного преступления определено в ст. 19 Проекта статей о международной ответственности, разработанного Комиссией международного права. Это международно-правовое деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом. В соответствии с международными нормами права окружающей среды международные экологические преступления могут, в частности, быть результатом тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды, такого, как обязательство, запрещающее массовое загрязнение атмосферы или морей. Всякое международно-правовое деяние, которое не является международным преступлением, признается международным деликтом, или ординарным правонарушением.<sup>27</sup>

В международном праве предусмотрены два вида ответственности государства: материальная и нематериальная (политическая). Материальная ответственность применяется посредством репарации, т.е. материального, в основном, денежного возмещения ущерба, или ресторации, т.е. восстановления нарушенного состояния природной среды. Международная практика свидетельствует о том, что причинение вреда природной среде, как правило, влечет возмещение только прямого ущерба.<sup>28</sup>

Нематериальная (политическая) ответственность применяется в разных формах: сатисфакции (к примеру, принесение извинений, наказание государством виновных), применения экономических и иных санкций вплоть до применения вооруженной силы.

---

<sup>27</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 648.

<sup>28</sup> Международное право: Учебник. М., 1994. С. 214.

Как правило, в международных конвенциях, договорах и соглашениях не устанавливаются конкретные санкции за совершенные экологические правонарушения. Но в некоторых международных актах в области охраны окружающей среды, касающихся ее загрязнения, ответственность регулируется достаточно подробно. Примером предусмотренной меры ответственности является Брюссельская конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969 г.). Согласно этой Конвенции, собственник судна – гражданин государства, подписавшего Конвенцию, использующий судно в коммерческих целях, отвечает за всякий ущерб от загрязнения моря, который явился результатом утечки или слива нефти.

Данная Конвенция предусматривает обязательное страхование ответственности за ущерб от загрязнения при перевозке судном более 2000 т нефти наливом. В качестве альтернативы страхованию Конвенция дает владельцу судна возможность предоставить иное финансовое обеспечение, выданное международным компенсационным фондом, на сумму, соответствующую пределу ответственности, установленному Конвенцией. Каждому судну, выполнившему это требование, выдается свидетельство. При его отсутствии судно может быть запрещено заходить или покидать порт государства – участника Конвенции.

В Брюссельской конвенции установлен предел ответственности, равный 210 млн. условных золотых франков (2 тыс. франков за 1 регистровую тонну вместимости судна). Собственник судна может быть освобожден от ответственности, если докажет, что ущерб: а) явился результатом военных действий, враждебных действий или стихийного явления; б) был всецело вызван действием или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб; в) был всецело вызван небрежностью или иным неправомерным действием правительства или другого органа власти, отвечающего за содержание в порядке огней и других навигационных средств.

Женевская конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом (1989 г.), установила, что за ущерб, причиненный любым опасным грузом в ходе его перевозки, ответственность несет перевозчик. Перевозчик освобождается от ответственности, если докажет, что ущерб явился

результатом военных действий, враждебных действий или стихийного явления.<sup>29</sup>

В качестве примера возложения ответственности за вред, причиненный природной среде, является возложение ответственности на Ирак за ущерб, нанесенный окружающей среде, и уничтожение природных ресурсов в результате вторжения в Кувейт. Ответственность Ирака была подтверждена Советом Безопасности ООН в резолюции № 687 от 3 апреля 1991 г., в соответствии, с которой был создан фонд, средства в который должны поступать от Ирака в сумме, составляющей около четверти его годовых доходов от добычи нефти. Эти средства предназначались для покрытия ущерба, который по оценкам достигал 50 млрд. долларов.<sup>30</sup>

Деятельность Международного суда регулируется его уставом, в соответствии, с которым суд разрешает международные споры по вопросам охраны окружающей среды и природопользования в трех формах:

а) путем консультирования заинтересованных сторон по их просьбе на основе юридического анализа конкретной ситуации;

б) путем примирения спорящих сторон на основе принятия компромиссного решения спорной ситуации, которое устраивает обе стороны. Решение может быть оформлено в виде соглашения, исполняемого добровольно;

в) путем проведения полноценного судебного-арбитражного процесса по взаимному желанию сторон с вынесением решения, которое стороны заранее признают для себя обязательным.<sup>31</sup>

Рассмотрение споров в Международном суде основано на принципах третейского суда. Стороны сами принимают решение об обращении в суд и выбирают из его состава трех или более судей для рассмотрения дела.

Круг лиц, которые могут обращаться в Международный суд, неограничен. Это могут быть частные лица, общественные организации, государственные органы, включая правительства.

---

<sup>29</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 649.

<sup>30</sup> Вылегжанина Е.Е. Сохранение биосферы и международная ответственность. М., С.54

<sup>31</sup> Колбасов О.С. Международный экологический суд // Государство и экологическое право. 1996. №5. С.158.

Международный суд может рассматривать широкий круг споров. В него включаются споры, связанные с загрязнением окружающей среды соседнего государства и возмещением ущерба; недопущением, приостановлением или прекращением экологически вредной деятельности. Рассмотрение дел в Международном суде основано на международном праве окружающей среды, национальном законодательстве сторон, на прецедентах.<sup>32</sup>

### **Правовые вопросы инвайронментальной политики Европейского сообщества**

Инвайронментальная политика на европейском уровне существует с 1972 г. Она находит выражение в европейских программах по охране окружающей среды 1973, 1977, 1983, и 1992 гг. Европейское сообщество (ЕС) (далее Сообщество) до вступления в силу Единого Европейского Акта в 1987 г. выпустило более 200 правовых актов на основе ст.100 (Уравнивание прав) и ст.235 (Сборная компетентность) Договора об основании Европейского экономического сообщества.

С момента вступления в силу договора о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) 1 ноября 1993 г. охрана окружающей среды приобрела новое значение относительно других целей Европейского Союза. Охрана окружающей среды заняла свое место в договоре о создании Сообщества при введении в Каталог политик сообщества: ст.2 «Экологически безопасное развитие», ст.3 «Общая политика в области экологии», ст.100а п.3 «Порядок вынесения решений для внутреннего рынка». Кроме того, ст. 130 дополнена самостоятельным разделом XVI «Охрана окружающей среды» (9ст. 130 г-t).

В ст.130 п. 1 изложены следующие цели политики Сообщества в области сохранения окружающей среды:

- поддержание чистоты и охрана окружающей среды, а также улучшение ее характеристик;
- охрана здоровья человека;
- осмотнительное и рациональное использование природных ресурсов;
- поддержка мероприятий на международном уровне в целях решения региональных и глобальных экологических проблем.

---

<sup>32</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 651.

Согласно п.2 ст.130г, Сообщество добивается высокого уровня защиты для окружающей среды; здесь же изложены принципы, с помощью которых этот уровень должен быть достигнут. Наряду с принципами предотвращения и виновника в европейском праве имеет силу принцип происхождения, согласно которому вред, нанесенный окружающей среде, должен, прежде всего, устраняться там, где он возникает. Конкретное значение этого принципа: устранение отходов близ места из происхождения. Посредством так навязываемого сквозного условия (ст. 130 п.2 п.п. 1 с.3 Договора ЕС) Сообщество обязано учитывать интересы охраны окружающей среды при достижении других политических целей (например, промышленная и транспортная политика).

### **Европейские источники права**

Источники европейского права можно разделить на три основные группы:<sup>33</sup>

#### *Первичное право сообщества:*

- Европейское сообщество угля и стали (EGKS);
- Общие европейские акты (EEA);
- Европейское экономическое сообщество (EWG);
- Европейское сообщество (EG).

#### *Вторичное право сообщества:*

- Предписания (VO);
- Директивы (RL);
- Решения (E).

*Общие правовые принципы* (неписаные источники права).

Вторичное право Сообщества играет важнейшую роль в области экологии (ст. 189 Договора ЕС).

Европейские предписания действуют на национальном уровне государств – членов ЕС. Они имеют силу непосредственно в каждом государстве и для каждого его гражданина, при этом не требуется никакого дополнительного переложения на национальное право. Предписания Сообщества по своему характеру схожи с законами на федеративном уровне. Другой возможностью осуществления права Сообщества являются директивы. Чтобы начать действовать, они должны быть переложены в национальное право (двуступенча-

<sup>33</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000. – С.239.

тость). Некоторые государства обладают свободой выбора, в какой форме будет происходить переложение, например, в качестве закона или правового предписания. Есть случаи, когда директива имеет силу в государстве и без переложения в национальное право, например, если директива защищает гражданина государства – члена ЕС перед государством и срок действия переложения уже истек. Решения являются обязательными только для сторон, которые в них упоминаются.

### **Европейское законодательство**

Органы европейского законодательства:

- Совет министров;
- Комиссия;
- Европейский парламент;
- Европейская судебная палата;
- Комитет по экономическим и социальным вопросам.<sup>34</sup>

Совет министров состоит в каждом случае из компетентных министров или государственных секретарей. Тематика рассматриваемых проблем определяет состав совета. Если рассматриваются вопросы сельского хозяйства, то собираются министры по сельскому хозяйству, если проблемы экологии – министры отдельных государств – членов ЕС, отвечающих за природную среду. Если встречаются главы государств и правительств лично, то речь идет о Европейском Совете, который относится по своим полномочиям к законодательной власти.

Комиссия отчасти занимается проведением политики Сообщества и берет на себя задачи исполнительной власти. Но это не относится к политике в области охраны окружающей среды, так как в ст. 130s п.4 Договора ЕС государствам – членам ЕС ясно предписано обязательство переложения политики и финансирования. Касательно осуществления европейского права Комиссия обладает правом законодательной инициативы, т.е. она может представлять на утверждение Совету министров какие-либо предложения. Кроме того, Комиссия ответственна за контроль над соблюдением Договора ЕС государствами членами ЕС, вследствие чего она может также выдвигать иски в Европейскую судебную палату. Комиссия состоит из

---

<sup>34</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000. – С.240.

20 членов, которые назначаются национальными правительствами и утверждаются парламентом. Члены комиссии поддерживаются многочисленным аппаратом государственных служащих.

Европейский парламент (далее Парламент) состоит из 626 европейских депутатов, которые объединяются в наднациональные фракции. Позиция Парламента по сравнению с Советом в рамках законодательной функции относительно слаба. Но Парламент обладает правом контроля в отношении Совета и Комиссии. Положение Парламента, дающее ему власть над другими органами ЕС, со временем стало сильнее: от начального обязательного заслушивания, затем – процесс совместной работы, согласно ст. 189с Договора ЕС, и до права участия Парламента в принятии решений (ст. 189b Договора ЕС).

В Комитет по экономическим и социальным вопросам входят различные группы заинтересованных лиц, такие как, фермеры, предприниматели в сфере транспорта, коммерсанты, ремесленники, а также общественность, т.е. граждане государств – членов ЕС. Эти группы заинтересованных лиц представлены работодателями, работниками и т.н. «прочими» соответственно по одной трети каждого.

В Комитете по экономическим и социальным вопросам вследствие не многочисленности представителей организаций по охране окружающей среды вопросы, касающиеся экологии, почти не рассматриваются. Комитет принимает участие в осуществлении права ЕС посредством обязательного заслушивания и выражения своей позиции, вследствие чего также может быть причислен к законодательной власти.<sup>35</sup>

Европейская судебная палата может быть однозначно отнесена к судебной власти. Ее задача состоит в обеспечении соблюдения законности при толковании и применении договоров (ст. 164 Договора ЕС). Европейская судебная палата, согласно ст. 169f Договора ЕС, определяет допустимость и обоснованность исков государств или граждан, направленных против переложения директив ЕС в национальное право. К области задач судебной палаты относятся также определение и интерпретация неточно сформулированных понятий в соответствии с предписаниями ЕС. Решения Европейской судебной палаты неоспоримы.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман Экологическое право – Пермь: ПГУ, 2000.–С.227.

<sup>36</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 651.

## Законодательство о прибрежном управлении в странах Европейского Союза

Несмотря на отсутствие, каких либо упоминаний «побережья» в Договоре Европейского Союза, юридическая компетенция Европейского Сообщества достаточно широко охватывает понятие КУПЗ, что было закреплено включением в Договор принципа устойчивого развития и требования интеграции защиты окружающей среды в другие области политики Европейского Союза. Разнообразие юридических систем стран членов ЕС и круг возможных структур для их изменения свидетельствует о том, что Европейское Сообщество не должно давать слишком много предписаний. Любое вмешательство должно входить в юридическую компетенцию ЕС. К тому же, деятельность Сообщества в этой области, а также и другие юридические меры для утверждения КУПЗ создают необходимость точной оценки состояния природы в целом. В этом случае, наиболее полезными мерами, имеющимися в распоряжении Сообщества, являются Директивы КУПЗ, Модель закона и Кодекс поведения в прибрежных зонах.

*Директивы КУПЗ*, чтобы начать действовать должны быть переложены государствами Сообщества в национальное право. Некоторые государства обладают свободой выбора, в какой форме осуществлять переложение, например, в качестве закона или предписания. Директивы предполагают большую гибкость, чем другие формы законодательства в Европейском Союзе, так как они разрешают национальную свободу действий в методах внедрения КУПЗ, но их недостатками являются нарушения по срокам выполнения и внедрения Директив.

*Модель закона* является оптимальным юридическим документом, в котором определяется концепция интегрированного управления и планирования, основанная на принципе устойчивого развития, устанавливаются основные принципы и выдвигаются предложения по соответствующим институтам, процедурам и документам. Его положения могут быть адаптированы в соответствии с потребностями и законодательными системами различных Государств. Прибрежные государства могут использовать Модель закона при разработке стратегии комплексного управления, либо игнорировать его.

*Кодекс поведения* в прибрежных зонах является наиболее гибким механизмом для внедрения КУПЗ. В нем излагаются конкрет-

ные рекомендации, практические принципы, а также правила добросовестной практики в отношении местных, региональных и национальных властей. Поскольку Кодекс не имеет законодательной силы, то его осуществление в основном зависит от политической воли государства. С другой стороны, не установленные законом меры могли бы стать более эффективными, в случае, если бы они дополнялись финансовыми инициативами.<sup>37</sup>

В странах Европейского Союза, независимо от введения специальных директив КУПЗ, существует большое количество законов эффективно влияющих на прибрежные зоны, которые должны приниматься во внимание и использоваться для помощи во внедрении КУПЗ. К ним относятся такие как Директива по Оценке воздействия на окружающую среду, Директивы по Птицам и Местообитаниям, а также предложенные Морские директивы, которые являются основными инструментами управления окружающей средой, специальными мерами защиты природы и качества окружающей среды. Участие общественности и доступность информации являются факторами, усиливающими действие этих инструментов, однако, отсутствие ясности в их юридической применимости к морским территориям затрудняют их практическое использование.

Несмотря на то, что национальные законы о прибрежном управлении в европейских государствах имеют достаточно много общих черт, необходимо отметить и существующие между ними различия. Как и в других областях права, интеграции европейской законодательной системы препятствуют исторические особенности формирования юридических систем.

Наибольшее сходство наблюдается у государств, в основе законодательства которых лежат те или иные правовые системы: обычное (общественное) право, Римское право (Испания, Франция, Италия, Португалия), Скандинавские или Немецкие традиции (Германия, Швеция, Дания).

Государственное владение побережьем и прибрежной акваторией является характерной чертой многих стран, но точный размер и определение границ этих зон отличается для каждой из них. Так

---

<sup>37</sup> Legal and Regulatory bodies: Appropriateness to Integrated Coastal Zone Management. Final report. By John Gibson on behalf of MacAlister Elliott & Partners Ltd. October 1999. -P.v. Website: <http://www.macalister-elliott.com>

же существуют общественные права на доступ к прибрежным водам и землям, которые происходят из обычного права, Римского права или же скандинавского «Права каждого».

В ряде странах ЕС весьма распространены законодательные меры, направленные на защиту прибрежного пояса вдоль береговой линии. В частности, такие правовые механизмы существуют в Балтийских странах, где Рекомендация 15/1 HELCOM, относящаяся к защите береговой полосы, уже оказывает унифицирующее влияние, хотя и здесь существуют значительные различия, в основном обусловленные шириной защищаемых береговых полос. Также, HELCOM способствовал развитию планирования в прибрежных зонах. Иногда, такие правовые меры приводят к объединению в расширенные системы законов о планировании или об охране природы, в то же время в других странах устанавливаются независимые правовые меры, такие, как, например Береговой Акт в Испании.

Типичное деление одного целого на две части – деление на территориальное и морское управление, противопоставляется управлению целом. Законы прибрежного планирования преобладают в землепользовании, а также они могут быть использованы для контроля над влиянием деятельности в прибрежной части моря, обратное – труднодостижимо. Совершенно очевидно, что роль местных властей ограничена при управлении земельными участками, тогда как море представлено как национальный ресурс и подлежит управлению централизованно, на уровне правительства.

Анализ национальных законодательств государств – участников ЕС показал,<sup>38</sup> что независимо от их достоинств или недостатков, они устанавливают принципы, на которых основывается КУПЗ и их полнота и разнообразие подтверждают, насколько маловероятна возможность сильного навязывания унифицированной модели законодательства для них всех.

В качестве примера рассмотрим законодательства о прибрежном управлении нескольких государств – членов Европейского Союза, имеющих позитивный опыт в области прибрежного законодательства.

---

<sup>38</sup> Legal and Regulatory bodies: Appropriateness to Integrated Coastal Zone Management. Final report. By John Gibson on behalf of MacAlister Elliott & Partners Ltd. October 1999. –98 p. Website: <http://www.macalister-elliott.com>

## Дания

В Дании в 1994 г. было создано Министерство окружающей среды и Энергетики, которое является национальным правительственным департаментом, ответственным за охрану окружающей среды и проведение планирования. В своей деятельности оно опирается на специальные агентства, включая Агентство по Охране Окружающей Среды Дании. Региональное планирование формируется графствами, а муниципалитеты проводят местное планирование.

Принятый в 1992 г. Акт о планировании, который был пересмотрен в 1994 г., определяет зону прибрежного планирования протяженностью 3 км вглубь от берега. Акт устанавливает предписания по землепользованию в этой зоне отличающиеся для урбанизированных пространств, летних коттеджей и сельскохозяйственных угодий. Эти предписания должны быть включены графствами и муниципальными советами в их планы. При таком подходе прибрежное планирование не рассматривается отдельно, а интегрировано в обычный процесс планирования. Его целью является сохранение неразработанных берегов, обеспечение того, чтобы прибрежные пространства сохранялись свободными от дальнейшего использования. Важнейшими элементами Акта о планировании являются оценка воздействия на окружающую среду и общественное участие.

В 1992 г. в Дании был принят Акт о защите природы. Актом устанавливалась защищаемая зона за пределами урбанизированных пространств, простирающаяся на 300 м вглубь вдоль берега. За некоторым исключением, в этой зоне вводились ограничения на развитие. Более узкая, защищаемая зона протяженностью 100 метров вводилась в районах летних коттеджей, но в 1999 г. была расширена до 300 м.

Дания является участницей Хельсинской Конвенции о защите морской среды Балтийского моря, а зоны прибрежного планирования и защиты предназначаются для выполнения Рекомендации 15/1 HELCOM, касающейся охраны береговой полосы.

Акты о планировании и защите природы касаются только землепользования и неприменимы к морю, по отношению, к которому используется отдельное законодательство. Эти законы контролируются национальным правительством и включают Акты о защите морской среды, о портах, о рыболовстве и сырьевых ресурсах. Принят также Акт о защите берегов, направленный на борьбу с эрозией

и осуществляемый прибрежной комиссией Дании под руководством Министерства Транспорта.

Законодательная работа в прибрежной зоне Дании является очень сложной, и эта сложность препятствует комплексному управлению прибрежной зоной.

### **Нидерланды**

В Нидерландах прибрежное управление имеет давние традиции. Первые попытки создать организационную структуру, ответственную за состояние и укрепление береговой линии, были предприняты двенадцать веков назад. На протяжении всей истории Нидерландов, какие бы периоды не переживала страна, система прибрежного управления развивалась и укреплялась. Её основу составляет предусмотренная законодательством объединения землевладельцев, каждый из которых обладает количеством голосов пропорционально земельной собственности. Всего таких объединений восемьсот, каждое имеет свой административно-технический персонал и обладает полномочиями в определенной (в функциональном и в географическом смысле) сфере. Эти объединения имеют свой административно-технический орган в администрациях провинций, а также генеральную дирекцию на общенациональном уровне, которая действует при Minister of Transportation and Waterstaat. Такая система обеспечивает высокий экспертный уровень и сбалансированность решений. Вместе с тем, ее критикуют за преобладающий технократический подход и закрытость для общественности и профсоюзов.

Другим важным инструментом прибрежного управления является городское и региональное планирование, которое также имеет в Нидерландах давние традиции. Это планирование развивается по четырем основным направлениям:

- муниципальные планы ассигнований – единственные обязательные как для граждан, так и для правительства,
- муниципальные или структурные межмуниципальные планы,
- региональные планы провинций,
- общегосударственные планы.

В основе всех уровней планирования лежит принцип «двустороннего процесса принятия решений» («double-track decision-making»). Он означает, что в процессе принятия решений должны учитываться, с одной стороны, интересы управления землепользованием, а, с другой, интересы соответствующих правительственных министерств.

## Великобритания

Попытки создания национальной структуры прибрежного планирования в Великобритании берут начало от 1947 г., когда был принят Акт по городскому и государственному планированию (Town and Country Act). В 1966 Министерство по охране окружающей среды (Department of the Environment) издало Циркуляр, в котором Советам Графств (Country Councils) следовало определить территории побережья (Coast Protection Areas) для защиты и ужесточить контроль над их развитием. Эта инициатива: сохранить как можно большую часть нетронутого побережья, была построена на следующих основах:

- прибрежное разнообразие по ландшафту;
- неразработанное побережье (75 % береговой линии остается неразработанным, с 800-ми милями великолепного ландшафта, богатого историческими связями и естественно-сохраненного пейзажа);
- доступ пешеходной дорожки к побережью (доступ к берегу для осуществления обычной для этой местности деятельности признан как де-факто на многих участках частных береговых линиях);
- государственная собственность на побережья (значительные территории побережья находятся в государственной собственности);
- другие виды защиты собственности: Национальный фонд (National Trust), Совет по охране природы (Nature Conservancy Council).

В 1972 г. Министерство по охране окружающей среды издало следующий Циркуляр, в котором власти Графства определялись как «Heritage Coast» и были признаны как национально выдающиеся. Местные власти сохраняют полномочия, чтобы подготавливать и осуществлять планы по управлению, которые Циркуляром поощряются как приоритетные. Комиссия, созданная с целью поощрения управления, предложила в помощь специальные средства защиты для проектов. Национальный фонд провел кампанию за "следующую сотню миль" с помощью "Enterprise Neptune" – национального обращения, что принесло большой успех, и Фонд взял под защиту 400 миль побережья.

В Графстве Кент береговая линия составляла 170 миль, на 37 % которой осуществлялось строительство. В 1966 г. первоначальный план политики Графства по охране прибрежного пояса шириной в

одну милю был принят как Конвенция прежде, чем проведен полный опрос населения. В 1967 г. были определены границы охраняемых прибрежных территорий (Coastal Preservation Areas). Они измерялись по прибрежной глубине в пределах от 300 ярдов до 5 миль и включали в себя части суши, видимые с побережья, т.е. ту территорию, которая оказывает влияние на развитие прибрежных зон. Для сохранения ненарушенных естественных природных комплексов проводилась очень жесткая политика, обязывающая получать разрешение на доступ к побережью. Результатом такого подхода, сверх жестко ограничивающего развитие хозяйственной и прочей деятельности, явилось сохранение огромных территорий побережья в графстве Кент.

### Швеция

В Швеции в рамках формирования правовой базы прибрежного управления большое развитие получило регулирование использования земельных ресурсов. Исполнительная и законодательная ветви власти, местные администрации, общественные и профессиональные ассоциации прилагали совместные усилия для решения проблем, связанных с размещением в прибрежной полосе производств, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду, электростанций, а также связанных с ростом строительства загородных коттеджей, организацией туризма и отдыха, в том числе спортивного рыболовства, охраной природы, сохранением памятников истории и культуры, обеспечением интересов местного населения.

В 1979 г. правительство приняло документ, получивший впоследствии одобрение парламента, и составивший долговременную правовую основу управления земельными ресурсами и решения указанных выше проблем в прибрежной полосе.

Одновременно, в целях обеспечения интегрированного управления водными и морскими ресурсами в прибрежной полосе была создана правительственная группа для координации работы по этому направлению министерств, среди которых десять из четырнадцати, как указывается в решении по созданию этой группы, проявляют большую заинтересованность в морских ресурсах. Отправной точкой в работе группы служит идея о том, что важные и долговременные морские интересы Швеции включают не только разработку ресурсов как таковых, но другие возможности, которые предостав-

ляет море: для транспортных целей, производства электроэнергии, наконец, как фактор, определяющий климатические условия.

Основными направлениями работы группы являются:

- международное регулирование национального законодательства;
- морская экология, в частности воздействие токсичных веществ и других сбросов на экосистему;
- система наблюдения морских районов;
- рыбный промысел, развитие аквакультуры, а также другие виды хозяйственной деятельности в морских водах Швеции;
- использование Швецией международных морских вод;
- развитие программ, касающихся прибрежной полосы.

### Испания

В Испании Министерство окружающей среды (*Ministerio de Medio Ambiente*) было создано в 1996 г. и на него возложена ответственность за инвайронментальную политику.

В 1998 г. в Испании был принят национальный Береговой Акт (*Ley de Costas*), в котором вновь закреплялось право собственности государства на «владение побережьем», что было необходимо для защиты прибрежных зон от негативного воздействия в результате развития деятельности на прилегающих к морю земельных участках интенсивного начала проведения приватизации. Береговой Акт основывается на декларации, закрепленной в Конституции Испании, о том, что прибрежная полоса, пляжи, территориальное море и природные ресурсы исключительной экономической зоны и континентального шельфа являются собственностью государства. Этому пространству дается точное определение в Береговом Акте, и оно покрывает берег моря и его заливы, включая приливоотливную береговую полосу, отмели приливных рек и низинных земель, таких как переувлажненные участки, лагуны и болота, которые затопляются морской водой, а также пляжи и отложения песка, гравия и гальки (включая откосы и дюны), сформированные естественным или искусственным путем. Для того чтобы предотвратить приобретение этих пространств в частное владение, Актом оговаривается в качестве особого условия, что земля, добавленная наносами или в результате насыпных работ, становится прибрежной государственной собственностью, также как земля, затопляемая морем.

В соответствии с Конституцией государственная собственность на прибрежные зоны является неотчуждаемой и неотъемлемой (Береговой Акт, ст.7). Национальное правительство обязано утвердить их границы по установленной законом процедуре, согласно которой муниципальные советы, землепользователи прилегающих территорий и другие заинтересованные природопользователи, имеют право быть услышанными.

Береговой Акт определяет четыре береговые зоны, примыкающие к прибрежной зоне государственной собственности и на которые распространяются ограничения на развитие и использование в них права частной собственности.

«Право на защиту» распространяется на территорию шириной минимум 100 м от берега вглубь суши, граничащей с берегом, и может быть расширено максимум до 200 м национальным правительством с согласия органов местного самоуправления и муниципальных советов. В пределах этих зон действует запрет на строительство жилых домов, главных дорог, разрушение песчаных отложений и установку электрических кабелей высокого напряжения, размещение свалок с отходами. Однако разрешены виды деятельности, которые не могут быть размещены в каком-либо другом месте и должны обеспечивать некоторые виды необходимых услуг, для таких как, например, некоторых видов спорта на открытом воздухе. Исключения также могут быть сделаны для коммунальных предприятий или в случае экономически обоснованных потребностей.

В Акте принято «право на пересечение» через полосу в 6 м по территории суши вглубь, граничащей с берегом, которая должна быть постоянно свободной для пешеходов или спасательных средств перевозки. Эта полоса может быть расширена до 20 м в местах, где сложный или опасный проезд, но может быть полностью закрыта для проведения общественных работ или для прогулок.

«Право на свободный общественный проход к морю» существует на суше, прилегающей к прибрежной зоне, находящейся в государственной собственности, что должно быть отражено в планах зонирования землепользования (Береговой Акт, ст.27). В урбанизированных зонах и зонах развития за пределами защищаемых пространств доступные для движения дороги должны быть расположены в 500-х метрах, в стороне, доступные для пешеходов каждые 200 м. Работы или деятельность, которые препятствуют общественному

доступу к морю, запрещены поменьше мере до того момента, пока не будут предприняты альтернативные меры.

К тому же, «зона влияния» шириной, как минимум 500 м вглубь суши, ограниченная берегом, должна быть включена в план землепользования, что позволяет установить следующие принципы защиты государственного владения прибрежными зонами: достаточное количество земли должно быть отведено для парковок автомобилей, чтобы гарантировать парковку за пределами пространства, на которое распространяется «право на пересечение»; плотность строительства не должна быть выше средней для урбанизированных территорий; действуют такие же запрещения на сброс отходов, как и в прибрежных зонах, находящихся в государственной собственности.

### Португалия

Инвйронментальная политика в Португалии осуществляется Министерством окружающей среды и природных ресурсов (*Ministerio do Ambiente e Recursos Naturais*), которое было создано в 1990 г. Планирование главным образом находится в компетенции муниципалитетов. В Португалии существуют различные законы, непосредственно связанные с прибрежными зонами.

В 1971 г. в Декрет-Закон (*Decreto-Lei*) были внесены изменения и пересмотрены законодательные нормы по управлению государственной собственностью водных объектов, включая морское дно и прибрежную полосу. Законом устанавливалась государственная собственность на морское дно над отметкой высокой воды в приливе вместе с прилегающей береговой полосой протяженностью 50 м вглубь суши от этой линии или дальше пляжей, имеющих за ней продолжение. Такие же принципы применяются для дна и берега судоходных акваторий, находящихся под юрисдикцией морских и портовых властей. Частная собственность на эти пространства, что считается доказанным, существовавшая до 1860 года сохраняется, но дно и береговая полоса являются объектом государственного права на доступ к морю, рыболовство, судоходство и плавание. Частное использование государственной собственности может проводиться только по лицензии или концессии.

Декрет-Закон, принятый в 1990 г. был направлен на организацию и администрирование прибрежных пространств. Декрет-Закон установил прибрежную полосу протяженностью 2 км вглубь от ли-

нии наивысшего прилива и определил политику для владения, использования и развития этих пространств, которые должны применяться властями, включая лицензирование и планирование. Муниципальные планы должны содержать нормы для прибрежной полосы и утверждаться только в том случае, если они согласуются с политикой Декрета-Закона. Там, где отсутствуют инструменты планирования, обязанностью правительства является установить соответствующие нормы, а разделение земли и строительные работы не должны быть санкционированы властями до тех пор, пока они не будут подчинены установленной законом прибрежной политики.

В 1993 г. был принят другой Декрет-Закон для обеспечения подготовки специальных "планов классификации прибрежной полосы" (*Planos de ordenamento da orla costeira, POOC*). Он применяется к «береговой защищаемой зоне» протяженностью с максимальным расстоянием до 500 м от края воды и «морской защищаемой зоне» выше горизонта в 30 м, но за исключением пространств, находящихся под юрисдикцией портов. Ответственным за составление законопроекта по POOC являлся национальный Институт Воды при поддержке представительной технической комиссии, и после проведения опроса общественного мнения, он был представлен на утверждение в Министерство окружающей среды и природных ресурсов. Эти «Планы» требовали соглашения правительственных министров, ответственных за безопасность, планирование и территориальное администрирование, коммерцию и туризм, окружающую среду и природные ресурсы. В береговой защищаемой зоне POOC должен придерживаться такой же политики, которая была принята в 1990 г. в Декрете-Законое, но если не существует планов «POOC» или муниципального плана, то в этом случае должно быть утверждено лицензирование на работы соответствующим региональным руководством по окружающей среде и природным ресурсам (*DRARN*). В дополнение, законодательные меры 1993 г. содержали в себе критерии для классификации пляжей для купания и принципы управления ими, что должно быть отражено в POOC, а для частного использования пляжей необходима лицензия от (*DRARN*) или капитана порта.

### Законы прибрежных зон вне Европейского союза

Сравнение законов о прибрежном управлении многих стран вне ЕС<sup>39</sup> показало, что существует большое разнообразие юридических и не установленных законом инструментов, которые могут быть использованы в целях КУПЗ. Вместе с тем, не существует одинаковых подходов в их использовании и страны должны выбирать, какие из них в наибольшей степени соответствуют их собственной законодательной и административной системам.

Пример Соединенных Штатов, имеющих наибольший опыт управления прибрежными зонами, показывает, насколько необходима гибкость при разработке законодательных актов и норм в рамках федеральной структуры. Четкое определение прибрежной зоны на федеральном уровне позволяет отдельным штатам устанавливать более четко границы в соответствии с их определенным географическим расположением. Несмотря на то, что Акт об управлении прибрежной зоной США точно формулирует национальную цель политики КУПЗ, данный факт не принуждает отдельные штаты развивать прибрежные программы управления, а создает стимул для них в получении прибыли в виде финансирования по гарантам и "федеральной доплаты". Методы внедрения КУПЗ, избираемые каждым штатом в США, в равной мере варьируются и включают в себя всестороннее законодательство КУПЗ, структурированные акты и не установленные законом координационные схемы.

Для сравнения интересно рассмотреть подход, разработанный и используемый Австралийской федеральной властью. А именно, принятие не установленной законом политики КУПЗ на национальном уровне, поощрение и поддержка участия штатов и территорий в развитии КУПЗ с помощью вложения денежных средств и других инициатив. Законодательство КУПЗ является региональным механизмом, который может быть выбран некоторыми, но не всеми Австралийскими штатами.

В Канаде принятый Акт об Океанах сфокусирован в основном на морской среде, но вместе с тем, он является примером федерального законодательства, устанавливающего широкие возможности для комплексного управления, координируемого национальным правительством.

---

<sup>39</sup> Legal and Regulatory bodies: Appropriateness to Integrated Coastal Zone Management. Final report. By John Gibson on behalf of MacAlister Elliott & Partners Ltd. October 1999. -98 p. Website: <http://www.macalister-elliott.com>

Интересным, с точки зрения широкого внедрения методологии КУПЗ, является опыт Новой Зеландии, которая приняла решение о включении правового обеспечения КУПЗ в закон об окружающей среде. Принятый в 1991 г. Акт об "Управлении ресурсами" был направлен на обеспечение комплексного подхода для управления устойчивым развитием земель, воды и воздуха и участия общественности в процессе принятия решений. Он передал главные функции по управлению региональными ресурсами территориальным властям, обеспечив участие общественности в принятии решений. Региональные советы являются ответственными за землепользование совместно с территориальными властями, а для морских пространств совместно с Министерством охраны природы. Согласно Акту, этим министерством был подготовлен документ о единой прибрежной политике, а также региональные планы управления прибрежными пространствами. Первый документ Прибрежной политики Новой Зеландии был опубликован национальным правительством в 1994 г.

Такое фундаментальное изменение законодательства неизбежно потребовало значительной политической воли, и не могло быть представлено без общего согласия всех участников и субъектов. Вероятно, в этом важнейшую роль сыграл тот факт, что Новая Зеландия не является федеральным государством и его примеру трудно следовать другим федеративным государствам, в том числе в рамках Европейского Союза в целом. Опыт Новой Зеландии показывает, насколько все же маловероятно, что новое комплексное законодательство будет верным и правильным в своей первоначальной форме и, несомненно, что в дальнейшем потребуются соответствующие поправки. Вместе с тем, Закон управления ресурсами отражает важнейший принцип КУПЗ: прибрежная зона представляет собой часть всей окружающей среды и законодательство по прибрежной зоне не принимается изолированно, а согласуется с другими законами об окружающей среде.

### **Модель закона о долгосрочном прибрежном управлении и Европейский Кодекс поведения**

Поскольку, как уже отмечалось ранее, Модель закона и Кодекс поведения являются мерами, способствующими внедрению КУПЗ и рекомендуемыми для использования при разработке законодатель-

ной базы и принципов защиты побережий, то представляется интересным рассмотреть эти документы более подробно.

В 1995 г. по решению Комитета министров Совета Европы, в состав которого входит 41 государство, была начата работа по подготовке Модели закона об устойчивом развитии прибрежных зон и Общеевропейского Кодекса поведения для прибрежных зон, принятых затем в 1998 г.

Целью Модели закона является обеспечение стандартным текстом, который государства могут использовать в качестве правовой основы национального законодательства. Модель закона и Кодекс поведения не имеют статуса международных конвенций. Государства не обязаны использовать их, но они могут найти применение при разработке законов о прибрежной управлению в модифицированном виде с учетом национальных условий.<sup>40</sup>

В основе этих актов заложены следующие основные идеи:

- естественные берега являются не возобновляемым природным ресурсом,
- сохранение этого ресурса возможно при реализации концепции устойчивого развития;
- разнообразие интересов природопользователей, землевладельцев, властей в прибрежной зоне не является главной причиной гибели природы в этих районах. Прибрежная зона является сосредоточием гораздо более масштабных экономических интересов;
- для гармонизации устремлений заинтересованных в прибрежной зоне сторон необходимы четкие, реально применимые правовые нормы, устанавливающие, в частности, ряд ограничений в использовании берегов.

Модель закона определяет правовую структуру для КУПЗ, включая определение прибрежной зоны и основные принципы комплексного управления. Под прибрежной зоной, согласно определению, понимается географическое пространство, охватывающее морскую акваторию и берега, включая водоемы с морской водой, а также омываемые приливом части суши (Art.1). При этом прибрежная зона должна иметь четкие границы.

---

<sup>40</sup> Environmentally sustainable development in the coastal zone: integrated coastal zone management. /Meeting of experts on a harmonization of approaches to Protection of biological and landscape diversity and Management of coastal and marine resources. UNEP/ROE RSHU – Saint-Petersburg, 16–19 November, 1998. – P.6.

Согласно Модели закона, комплексное управление прибрежной зоной строится на следующих принципах:

- устойчивое развитие,
- предотвращение причинения вреда природной среде,
- принятие предупредительных мер,
- восстановление разрушенной природной среды,
- «загрязнитель платит» и «пользователь платит»,
- использование наилучшей доступной технологии и методов, направленных на сохранение окружающей природной среды,
- информирование населения и участие населения в принятии решений,
- международное сотрудничество

Кроме того, сформулирован ряд принципов, специфических для развития прибрежной зоны:

- равное распределение и устойчивое развитие ресурсов общего пользования,
- развитие отдаленных районов,
- защита экологически хрупких районов, экосистем, находящихся под угрозой; а также мест обитания и видов,
- совместимость различных видов использования прибрежной зоны,
- приоритет в развитии видов деятельности, зависящих от прибрежной зоны,
- неограниченный доступ к берегу.

Модель закона предусматривает создание специального органа на общегосударственном уровне, ответственного за разработку и осуществление комплексного управления прибрежной зоной. Это может быть министерство, межведомственный комитет или иной орган. На региональном уровне может действовать специальный административный орган, на который возлагается осуществление комплексного управления.

Отдельные разделы Модели закона посвящены составлению базы данных о состоянии прибрежной зоны, финансовым инструментам управления, землевладению, свободному доступу к берегу, развитию и планированию, рекреации, сохранению экосистем и т.д.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Legal and Regulatory bodies: Appropriateness to Integrated Coastal Zone Management. Final report. By John Gibson on behalf of MacAlister Elliott & Partners Ltd. October 1999. –98 p. Website: <http://www.macalister-elliott.com>

В Кодексе поведения основное внимание уделено социально-экономическим секторам, выделенным в Пан-Европейской Стратегии биологического и ландшафтного разнообразия с добавлением сектора защиты побережий. Этими секторами являются:<sup>42</sup>

- сельское хозяйство
- оборона
- лесное хозяйство
- рыболовство
- энергетика
- промышленность
- урбанизация
- транспорт
- туризм и рекреация
- водный менеджмент
- защита побережий

В Кодексе поведения разработаны рекомендации, которые могут применяться для вышеперечисленных секторов. Они включены в раздел под названием Стратегические принципы и Внесекторальные руководства.

Стратегические принципы включают в себя руководства, касающиеся защиты динамического режима прибрежных систем, которые должны применяться в случае развития строительства либо других видов деятельности в прибрежной зоне. Так, например, один из принципов требует для сохранения беспрепятственного переноса между сушей и морем избегать строительства или расширения физических препятствий в чувствительных прибрежных экосистемах. В других устанавливается, что новые виды деятельности должны располагаться за пределами прибрежной зоны.

Общие руководства охватывают вопросы комплексного управления прибрежной зоной, оценки воздействия на окружающую среду, использования финансовых инструментов и инициатив, а также поддержки общественного участия в принятии решений.

Таким образом, Кодекс поведения является важнейшим документом, способствующим развитию и сохранению прибрежных зон.

---

<sup>42</sup> Environmentally sustainable development in the coastal zone: integrated coastal zone management. /Meeting of experts on a harmonization of approaches to Protection of biological and landscape diversity and Management of coastal and marine resources. UNEP/ROE RSHU – Saint-Petersburg, 16–19 November, 1998. – P.48.

## Раздел 2 МОРСКОЕ ПРАВО

---

Поскольку море является областью международной юрисдикции, то очевидно, что в международном законодательстве большое внимание уделено морю, нежели суши. Поэтому большинство законов о морской среде находятся исключительно в сфере юрисдикции международного права. Однако несмотря на то, что международное законодательство в течении многих лет было направлено на регулирование использования морских природных ресурсов и на предотвращение морского загрязнения от источников, находящихся на суше, традиционно не ставилась задача по комплексному управлению сушей и морем.

В Повестке Дня на XXI век (Agenda 21), принятой на Конференции ООН по Окружающей Среде и Развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., впервые была отмечена необходимость осуществления политики комплексного управления. В Преамбуле к Повестке Дня говорится: "Человечество переживает решающий момент своей истории. Единственный способ обеспечить себе более безопасное, более процветающее будущее – это решение проблемы окружающей среды и экономического развития в комплексе и согласованным образом. Мы должны удовлетворять основные нужды людей, повышать уровень жизни для всех, и в то же время лучше защищать и сохранять экологические системы. Ни одна страна не может добиться такого будущего в одиночку, но мы можем сделать это совместными усилиями в рамках всемирного сотрудничества в целях устойчивого развития."<sup>43</sup>

Это означает, что использование ресурсного потенциала прибрежной зоны в глобальных, региональных и локальных масштабах должно обеспечиваться такой системой комплексного управления, чтобы государства, здесь располагающиеся, имели бы право на вовлечение своих природных ресурсов в хозяйственных целях, но при безусловном обеспечении принципа их неистощимости.

В настоящее время Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. обеспечивает ту необходимую юридическую основу, опираясь на

---

<sup>43</sup> Программа действий. Повестка Дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро. Париж, 1993 г., С. 1.

которую возможно дальнейшее развитие законодательной базы для управления прибрежными зонами. Среди наиболее практически значимых для системы Комплексного управления прибрежной зоны положений этой Конвенции можно выделить следующие:

- о пространственных пределах прибрежной зоны, с учетом различий в границах внутренних морских вод (в том числе исторических);
- о юридическом содержании и соотношении режимов территориального моря и прилегающей зоны;
- о правомерности распространения территории прибрежной зоны на пролив, используемый для международного судоходства;
- о юридических нюансах применяемого конвенционного понятийно-терминологического аппарата («примыкающий», «прилегающий», «прилежащий»);
- о международно-правовых последствиях «узкого» и «широкого» толкования законодателем прибрежного государства понятий «прибрежное управление», «прибрежная зона».

Для успешного решения этих международно-правовых вопросов и в целях осуществления прибрежного законодательного регулирования представляется необходимым рассмотрение основных правовых норм, правил и требований морского права. При этом не ставится задача изучения всего комплекса морского права. Поэтому в данном разделе основное внимание будет уделено лишь тем его аспектам, которые связаны с такими вопросами, как правовой режим морских пространств, источники морского права, охрана морской среды, использование континентального шельфа и рядом других.

## Глава 2.1

### ПОНЯТИЕ МОРСКОГО ПРАВА. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ, ПРАВИЛА, НОРМЫ И ИСТОЧНИКИ МОРСКОГО ПРАВА.

Уже давно, по мере развития мирохозяйственных связей и на фоне всё возрастающих масштабов использования ресурсов Мирового океана возникла необходимость разработать и принять к исполнению основные "правила поведения" судов и кораблей таким образом, чтобы максимально исключить возможность возникновения серьезных противоречий и разногласий между государствами.

В настоящее время *морское право (Maritime Law)* включает в себя как нормы внутригосударственного права, которые по своей юридической природе относятся к различным отраслям права (гражданское, административное, уголовное и т.д.), так и нормы международного публичного и международного частного права.

Поэтому принято выделять три составляющие современного морского права:

1. Внутригосударственное право (*municipal, national law*);
2. Международное публичное право (*international public law*);
3. Международное частное право (*international private law*).

Рассмотрим краткую характеристику каждого из них:

#### **Внутригосударственное (национальное) морское право**

Включает в себя нормы различных отраслей права. Это объясняется сложностью морских операций, необходимостью охвата как можно более широкого круга вопросов, связанных с проводимыми на море действиями.

Очевидно, что внутригосударственное (национальное) морское право в основном должно быть в системе правового управления тех государств, в юрисдикцию которых входят территории, располагающиеся в пределах береговой зоны.

В Российской Федерации это положение можно показать на следующем примере. Если отношения, связанные с договором морской перевозки груза, спасанием на море, морским страхованием и т.д., регулируются нормами гражданского права (в частности, Гражданским Кодексом РФ), то порядок выпуска судов в море в портах РФ определяется нормами административного права (ст. 111 Кодекса Административного Права), а ответственность капитанов российских судов за неказание помощи терпящим бедствие на море

предусмотрена нормами уголовного права (ст. 270 Уголовного Кодекса РФ).

Таким образом, внутрисударственное (национальное) морское право носит характер комплексной отрасли, содержание которой составляют нормы различных отраслей внутрисударственного права, объединенных общностью предмета правового регулирования, а именно – морепользования в той или иной его форме.

### **Международное публичное морское право**

Оно значительно шире по своему содержанию и представляет собой уже отрасль международного права (*branch of international law*), объектом которой является весьма значительный по их количеству комплекс однородных международных отношений в связи с использованием Мирового океана.

Поскольку современное международное морское публичное право возникло не сразу, а развивалось в связи с объективными условиями, влиявшими на процесс его формирования, то, очевидно, что в истории его развития можно выделить ряд этапов.

Обычно называют два, из которых: *первый* связан своим началом с результатами I Женевской Конференции ООН по морскому праву 1958 г., по итогам которой было принято четыре Конвенции, в т.ч. – *о территориальном море и прилежащей зоне; о континентальном шельфе; об открытом море; о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря.*

Именно эта, I Конференция ООН по морскому праву систематизировала и кодифицировала подавляющую часть норм современного международного публичного морского права, представленных ранее в виде международно-правовых обычаев и договорных норм, буквально разбросанных по многочисленным международным конвенциям.

Состоявшаяся в 1960 г. II Конференция ООН по морскому праву 1960 г., была в основном направлена в своей деятельности на решение проблемы установления прибрежными государствами единой ширины территориального моря. Но, в связи с тем, что позиции государств оказались слишком противоречивыми, она закончилась неудачей.

Начало *второго этапа* в развитии морского права было ознаменовано проведением III Конференцией ООН, посвященной про-

блемам разработки и внедрения в международную практику норм и правил по использованию ресурсов Мирового океана и "правил поведения" в нем. Работа этой Конференции продолжалась необычно долго – с 1973 по 1982 годы (и это, пожалуй, рекордные по продолжительности сроки за всю историю проведения Конференций ООН) и закончилась большим успехом. В результате её работы странам – участникам удалось разработать и принять всеобъемлющий международно-правовой акт, получивший официальное название – *Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.* Уже тогда, при ее принятии, под ней поставили подписи 119 государств. Конвенция 1982 г. уникальна, она носит универсальный характер. Эта Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г., а 26 февраля 1997 г. Конвенцию ратифицировала Россия. Сегодня участниками конвенции являются свыше 126 государств и ЕС.

Что же дала эта Конвенция в деле развития и совершенствования международного морского права?

Во-первых, Конвенция 1982 г. подтвердила, а также дополнила и развила ряд положений, предусмотренных Женевскими конвенциями 1958 г., что способствовало закреплению уже проверенных практикой правил и норм морского права.

Во-вторых, были внесены и впервые закреплены в договорном порядке совершенно новые положения, что изменило структуру Конвенции и теперь она состоит из 17 частей, включающих 320 статей и 9 приложений.

В-третьих, в Конвенции 1982 г. был впервые четко определен предел установления прибрежными государствами территориального моря. Он ограничен 12-ю морскими милями.

В-четвертых, Конвенция 1982 г. закрепила достигнутый компромисс между «государствами – территориалистами», отстаивавшими право на ширину территориального моря в 200 миль, и их оппонентами. Этот компромисс нашел выражение в концепции исключительной экономической зоны.

И, наконец, в-пятых, был установлен правовой режим исследования и эксплуатации международного района морского дна. При этом впервые был введено понятие архипелажных вод. В условиях повсеместного расширения прибрежными государствами ширины территориального моря было определено понятие транзитного прохода через международные проливы.

Исходя из основных положений современного морского права можно выделить три основных и по своему значению наиболее важных блока *международного публичного морского права*.

Первый – это блок конвенций, регламентирующих правовой режим морских пространств. К ним следует отнести Конвенцию ООН по морскому праву 1982г., Конвенцию о территориальном море и прилегающей зоне 1958г., Конвенцию об открытом море 1958г., Конвенцию о континентальном шельфе 1958г., Международную Конвенцию по охране подводных телеграфных кабелей 1884 г. и др.

При более подробном рассмотрении этого блока, в его рамках можно выделить договоры, регламентирующие режим проливов, рек и каналов, в т.ч.: Конвенцию относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу 1888 г., Конвенцию о режиме проливов 1936 г., Конвенцию о режиме судоходства на Дунае 1948 г., Договор о Панамском канале 1977 г. и ряд других.

Во второй блок входят источники морского права, связанные в обеспечением безопасности мореплавания. Основным международно-правовым актом, действующим по настоящее время в этой области, является Международная Конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г., с последующими Поправками и Протоколами, известная под названием СОЛАС (аббревиатура от англ. «*Safety Of Life at Sea*»). Далее к документам, входящим в этот блок следует отнести Международную Конвенцию о грузовой марке 1966 г., измененную и дополненную Протоколом 1988г., а также Международную Конвенцию по обмеру судов 1969г., Конвенцию о международных правилах предупреждения столкновений судов в море 1972г. (МППСС-72) с последующими Поправками, Конвенцию о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г., измененную Конференцией 1995 г. (ПДМНВ-78/ 95), Международную Конвенцию по поиску и спасанию на море 1979г. и др.

И, наконец, в третий блок включены конвенции, направленные на защиту морской среды. Первым по значимости следует назвать универсальный по содержанию международный договор глобального значения в этой области – Международную Конвенцию по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., в которую были внесены изменения согласно Протоколу 1978 г. с последующими Поправками (Конвенция МАРПОЛ-73/78 – сокращенно от английского «marine pollution»).

Из других международных соглашений, относящихся к проблеме охраны морской среды, можно назвать Международную Конвенцию относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению моря нефтью 1969 г., Протокол о вмешательстве в открытом море в случае загрязнения веществами иными, чем нефть 1973 г., Международную Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., Международную Конвенцию о создании Международного Фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. Конвенцию по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. Особо следует выделить часть XII Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. «Защита и сохранение морской среды», которая фактически определяет современный международно-правовой режим охраны морской среды и может рассматриваться как составная часть международного экологического права.<sup>44</sup>

Очевидно, что перечисленные выше источники международного публично морского права не представляют собой полный список такого рода документов. Поэтому следует иметь в виду, что помимо указанных международных договоров в этой области международного публично морского права разработано и принято значительное число региональных конвенций и двусторонних соглашений.

### **Международное частное морское право**

Главным отличием международного публично морского права от частного заключается в том, что если сфера действия и применения первого определена межгосударственными отношениями, то второе состоит из правовых норм, регулирующих отношения между организациями (юридическими лицами) и гражданами (физическими лицами) преимущественно в связи с торговым судоходством. Поэтому международное частное морское право имеет гражданско-правовой характер, но при этом обязательно предусматривает наличие и участие «иностранного элемента». В связи с такой постановкой вопроса следует подчеркнуть, что в системе международного частного морского права речь идет о регулировании имущественных отношений, возникающих в конкретных случаях, например, в процессе морской перевозки груза, спасания, буксировки, общей

<sup>44</sup> См. М. Авраменко., Международное морское право в документах. Справочник, Ростов-на-Дону, 2001. Раздел I.

аварии и т.д. Однако, несмотря на то, что таких случаев может быть много и происходить они могут в различных условиях и при разных обстоятельствах, все-таки был определен общий подход, обеспечивающий эффективное правовое регулирование «международных» имущественных отношений. Таким подходом (или принципом) является *унификация*, которая включает в себя как создание единообразных правовых норм, так и обеспечение единообразной практики их применения различными участниками международных отношений.

Унификация наиболее значимых международных соглашений, норм и правил в различных областях международного частного морского права предполагает их распределение на несколько групп, которые представлены в следующем порядке:

1. Источники международного частного морского права, регламентирующие правила морской перевозки грузов – Международная конвенция об унификации некоторых правил, касающихся коносамента 1924 г. (Гагские Правила); Протокол изменений к Международной конвенции об унификации некоторых правил, касающихся коносамента 1968 г. (Правила Висби), Конвенция ООН по морской перевозке грузов 1978 г. (Гамбургские Правила).

2. Источники международного частного морского права, регламентирующие правила морской перевозки пассажиров – Афинская конвенция о перевозке морем пассажиров и их багажа 1974 г., Протокол об изменении Афинской конвенции 1990 г.

3. Источники международного частного права, регламентирующие действия, возникающие при общей аварии – Йорк-Антверпенские правила в редакциях 1950 г.; 1974 г.; 1974 г. с изменениями 1990 г.

4. Источники международного частного морского права, регламентирующие правила осуществления действий по спасанию – Международная Конвенция о спасании 1989 г.

5. Источники международного частного права, регламентирующие осуществление действий при столкновениях судов – Международная Конвенция для объединения некоторых правил относительно столкновения судов 1910 г.

6. Источники международного частного морского права, регламентирующие нормы по ограничению ответственности – Международная конвенция об унификации некоторых правил об ограничении ответственности собственников морских судов 1924 г., Кон-

венция об ограничении ответственности судовладельцев 1957 г., Конвенция об ограничении ответственности по морским требованиям 1976 г.

Однако могут возникать ситуации, когда какие-либо нормы, регулирующие различные отношения в сфере международного частного морского права, ещё не унифицированы, либо отдельные государства не являются участниками соответствующего международного соглашения, и, таким образом, возможно возникновение непонимания, несоответствия действий в правовых подходах различных сторон. В таких случаях используются *коллизийные принципы*, по которым конкретно устанавливается в каких случаях будет применено право того или иного государства. Таким образом, можно сказать, что в рамках как международного морского частного права, так и во внутригосударственном морском праве могут содержаться *коллизийные (отсылочные) нормы*, которые сами не содержат прямого предписания, а лишь указывают, какое законодательство подлежит применению.

Рассмотрим, какие же принципы можно отнести к числу коллизийных принципов международного морского частного права. В их число, как правило, включают такие, как

- Принцип автономии воли сторон («*lex voluntatis*»), предусматривающий возможность выбора закона сторонами;
- Принцип закона флага судна («*lex banderae*»);
- Принцип закона места заключения договора («*lex loci contractus*»);
- Принцип закона места правонарушения («*lex loci delicti commissi*»);
- Принцип закона суда («*lex fori*») и ряд других.

Для Российской Федерации можно отметить, что ряд коллизийных норм содержит Кодекс Торгового Мореплавания (КТМ) РФ 1999 г. Наиболее показательной и характерной в этом плане следует назвать ст. 418 «Отношения, возникающие из договоров, заключаемых в области торгового мореплавания». В соответствии с ее положениями отношения, возникающие, например, из договора морской перевозки груза, регулируются законом государства, предусмотренным соглашением сторон. Если же такого соглашения не существует, то отношения сторон, возникающие из договора морской перевозки, регулируются законом государства, в котором учрежде-

на, имеет основное место деятельности или место жительства стороны, являющаяся перевозчиком.

Другой пример – ст. 424 КТМ РФ, которая предусматривает, что к возникновению морского залога на судно и очередности удовлетворения требований, обеспеченных морским залогом на судно, применяется закон государства, в суде которого рассматривается спор.<sup>45</sup>

Каким же образом выстраиваются отношения между государствами и между хозяйствующими субъектами в области использования ресурсов Мирового океана? Что следует рассматривать в качестве стержневого элемента, на основе которого и может действовать морское право? Общепринятым положением является то, что первичным элементом морского права как отрасли права служат *нормы*.

В правовой терминологии понятие *норма* несёт в себе особый смысл. Сам термин происходит от латинского слова *norma*, что означает правило, образец, точное предписание. Однако если в широком смысле этого слова *норма* рассматривается как общие сведения о принципах поведения в определенных условиях, то в правовом аспекте сюда вкладывается дополнительный смысл. Заключенные в норме требования, которые носят характер целенаправленной воли, формируются под воздействием двух факторов. С одной стороны – это законы объективно существующей реальности, а с другой – интересы субъектов права. И только после того, как норма будет сформулирована и получит свое выражение, она начинает действовать как особый фактор, имеющий самостоятельное существование.

В морском праве, как и в других отраслях права, заключены *юридические нормы* (*legal norms*). Они представляют собой юридически обязательные правила поведения, соблюдение которых (а, следовательно, и нарушение) влечет за собою правовую ответственность.

Но, вместе с тем, юридические нормы, которые используются в качестве специального инструмента в вопросах регулирования общественных отношений (в данном случае – в области использования Мирового океана) не могут быть «вообще одинаковыми». Поэтому принято подразделять их на, так называемые, *императивные*

---

<sup>45</sup> См. Собрание Законодательства Российской Федерации 1999 г. № 18. Ст. 2207

(повелительные) и *диспозитивные* (восполнительные). При этом и те, и другие являются обязательными для выполнения, но несут в себе различную «правовую нагрузку».

В императивной норме предписание, направленное соответствующим органам и лицам, выражено в категорической форме. Поэтому не допускается какое-либо отклонение от этих норм, а содержащиеся в нормах требования должны неукоснительно выполняться. Это правило, касается, например, запрета на плавание судов в специально оговоренных районах, когда никакому виду плавающих средств – военных кораблей, государственных коммерческих и некоммерческих судов, судов, принадлежащих частному владельцу, категорически запрещено появление в данной, специально оговоренной акватории. Императивные нормы могут быть установлены как в государственном, так и в международном морском праве.

Главной отличительной чертой диспозитивных норм является то, что они содержат в себе четко определенные правила, но все же оставляют возможность некоторого маневра, а вернее, представляют участникам отношений возможность урегулировать вопрос самостоятельно, по собственному выбору и усмотрению, а затем уже определить наиболее предпочтительный вариант одностороннего или обоюдного поведения.

При этом оговаривается, что если участники возникших отношений не смогли воспользоваться предоставленной им возможностью самостоятельно урегулировать вопрос, то вступает в действие правило, предусмотренное в норме.

Поскольку диспозитивные нормы более «подвижны» и в большей степени, чем императивные, способствуют проявлению инициативы сторон, которым они относятся, то в гражданско-правовые акты они включаются значительно чаще.

Это относится к таким вопросам как погрузка и выгрузка при осуществлении её силами отправителя или получателя, когда, вследствие отсутствия транспортных уставов или кодексов сроки проведения таких работ оговариваются обеими сторонам.

Кроме того, в морском праве выделяются так называемые бланкетные нормы. Их отличительной чертой является то, что они, будучи сами нормами, отсылают для исполнения к правилам, установленным в других нормативных актах.

Поскольку *морское право* отличается от других отраслей международного права уже тем, что его действие распространяется практически на 75% поверхности планеты Земля, то в нем должны быть учтены именно масштабы применения. Поэтому, в зависимости от действия в пространстве нормы морского права делятся на *нормы общего действия* и *нормы местного действия*. Их главное различие заключается в том, что нормы общего действия применяются на всей территории или акватории, на которые распространяется компетенция органа, принявшего эту норму, а нормы местного действия распространяются только на определенную и указанную в самом акте местность.

Для того чтобы более четко разграничить направление и формы действия *норм*, используют специальную классификацию, согласно которой выделяются нормы *управомочивающие, обязывающие и запрещающие*.

Прокомментируем каждую из названных квалификаций:

- Нормы управомочивающие определяют полномочия (налагают полномочия) субъектов права (физических и юридических лиц) на осуществление конкретных действий;
- Нормы обязывающие устанавливают в нормативном акте и направляют на субъектов права (юридических и физических лиц) необходимость совершения каких-либо положительных действий;
- Нормы запрещающие занесены для того, чтобы запретить субъекту права, или обязать его воздержаться от совершения какого-либо деяния (действия или бездействия).

При этом нужно точно определить, в каких случаях и при какой ситуации норма должна быть реализована. Описание этих условий называется *гипотезой*. Само правило поведения, предписанное соответствующей нормой, называется *диспозицией*. Мера принуждения, которая должна быть применена в случае нарушения нормы или ненадлежащего её исполнения называют *санкцией*. Относительно международного и государственного морского права следует сказать, что между ними в вопросе норм права имеются определенные отличия.

Во-первых, международное морское право не имеет каких-либо надгосударственных органов принуждения, а, следовательно, здесь велико значение того факта, что надлежащее выполнение междуна-

родно-правовых норм фактически обеспечивается на добровольной основе. Во-вторых, международному морскому праву в значительной мере присущи взаимные уступки и компромиссы. В-третьих, если во внутригосударственном праве нормы, как правило, состоят из всех трех нами названных элементов: гипотезы, диспозиции и санкции, то определяющее большинство норм международного морского права содержит лишь один элемент – диспозицию.

В предыдущем разделе мы говорили о нормах права. Однако для того, чтобы установленное правило поведения вообще, а также на море, стало действующей юридической нормой, оно должно быть облечено в определенную форму.

В этом случае используется такой юридический термин как «источник права». Источником права, как правило, является конкретный результат правотворческой деятельности государства, в котором формулируется или санкционируется установленное правило поведения. При этом в ряде случаев участие государства в процессе правотворческой деятельности может осуществляться в косвенной форме. Можно говорить о нескольких уровнях источников права – от Конституции государства до подзаконных актов в виде специального приказа или распоряжения по тому или иному министерству, ведомству или отрасли. При этом важно отметить, что ни законы, ни подзаконные акты не должны противоречить Конституции государства, а в нашем случае – Конституции Российской Федерации.

Для определения значимости источников морского права остановимся сначала на анализе внутригосударственного морского права Российской Федерации. Как и в случае других стран, во внутригосударственном морском праве РФ наиболее широко распространенным источником является нормативно-правовой акт, издаваемый в установленном порядке управомоченным на то компетентным органом. Такой нормативно-правовой акт, как уже подчеркивалось выше, не может входить в противоречие с Конституцией России и с соответствующими законами. Его содержание сводится к правовым нормам, соблюдение и выполнение которых становится обязательным после опубликования такого акта. Став источником права (в данном случае – морского) такой нормативно-правовой акт служит важным инструментом регулирования общественных отношений, в частности, в области использования ресурсов моря.

Имеется общепринятая классификация нормативно-правовых актов (источников права), основанная на следующих позициях:

- Источник права по виду регулируемых общественных отношений или предмету правового регулирования (гражданско-правовые, уголовно-правовые, трудовые, экологические);
- Источник права по субъекту правотворчества (высший законодательный орган – парламент, дума и т.п., органы местного самоуправления, руководители министерств и ведомств, пр.);
- Источник права по юридической силе (законы, подзаконные акты);
- Источник права по территории, на которую распространяется его действие (федеральные, республиканские, местные);
- Источник права по юридическому наименованию акта (указы, законы, декреты, декларации, постановления, распоряжения).

Интересна история возникновения и формирования института источников права в рамках, в первую очередь, международного права. Совершенно очевидно, что на достаточно длительном историческом этапе не было правил как-то специально записанных и опубликованных в виде соответствующих актов-документов. Важную роль в то время имел так называемый *прецедент*, а в случае рассмотрения конфликтной ситуации – *судебный прецедент*.

Судебный прецедент получил значение источника права ещё в Древнем Риме. Смысл судебного прецедента состоит в том, что решение, вынесенное по конкретному вопросу судом, превращается юридической нормой для судов такой же или низшей инстанции (уровня) и поэтому в дальнейшем применяется обязательно при рассмотрении аналогичных дел. Очевидно, что постепенно суть судебного прецедента несколько изменилась. Несмотря на то, что формально суд связан прецедентами, у судьи остается достаточная «свобода рук» при рассмотрении вопроса и в отдельных случаях фактически могут возникать новые нормы. Наиболее широко судебный прецедент распространен и используется в настоящее время в так называемой англо-американской доктрине права.<sup>46</sup>

Во внутренних системах права довольно долго существовал такой источник как *обычай*. Обычай, или обычные нормы использовались в виде источника внутригосударственного морского права постольку, поскольку они формировались исторически и, как пра-

---

<sup>46</sup> См. Международное право. М., 1999, Гл. 4, 5.

вило, имели под собой объективную основу. Однако постепенно обычай стал вытесняться из внутригосударственного морского права, но остался в международном морском праве. Такое положение объясняется тем, что в процессе использования ресурсов Мирового океана в силу постоянного развития научно-технического прогресса возникают новые проблемы, которые могут быть разрешены только на универсальной основе. Поэтому обычай, – т.е. сложившиеся на практике нормы, могут служить основным способом создания новых юридически обязательных правил поведения государств.

Это положение не противоречит современному международному праву. Так, статья 38 Статута Международного суда ООН определяет обычай как «доказательство общей практики, признанной в качестве правовой нормы».<sup>47</sup>

При этом в системе международного права практикой, в юридическом её понимании, считается фактическое осуществление действий государствами, затрагивающих международные отношения. Следует отметить, что в качестве практики рассматриваются как действия государства, так и отказ от них. В случае если международное сообщество не проявляет соответствующей негативной реакции на действие (или отказ от него) со стороны какого-либо государства или группы государств, то такая практика становится нормой и может быть принята после подтверждения соответствующими компетентными международными органами в качестве норм международного права.

Обычай как источник международного морского права имеет и вторую важную черту – это наличие явно выраженного признания государствами того или иного правила в качестве обычно-правовой нормы. На языке международного права это называется *opinio juris*.

Таким образом, обычай становится источником морского права когда он обладает двумя выше названными элементами – практики и *opinio juris*.

Однако в морском праве возникает и иная ситуация, также связанная с обычаем. В том случае, когда «обычай» понимается не как общепринятая правовая норма, а как юридически необязательное правило, сложившееся и установившееся в результате единообраз-

---

<sup>47</sup> См. Международное право. М., 1999 Гл. 10.

ной, повторяемой в течение достаточно длительного времени практики, то он выступает в виде *обыкновения*.

Таким образом, обыкновение – это также фактически сложившееся правило, которое на практике не отвергается государствами, но оно не имеет, говоря на юридическом языке, признака обязательства.

Вообще следует отметить, что *обычай* и *обыкновение* имеют ряд преимуществ в сравнении с другими источниками морского международного права. Даже несмотря на то, что *обычай*, в отличие от других договорных норм, не имеет соответствующим образом закрепленной письменной формулировки, он, по существу, часто выступает как общепринятый свод правил, не следовать которым не принято уже потому, что они оправданы многолетней практикой. И поэтому отличительной стороной *обычая* становится то, что он способствует созданию норм международного права, имеющих универсальный характер.

Недостатком *обычая* по сравнению с *договорной нормой* следует назвать нечеткость и неполную определенность его нормативного содержания. В практике морского права вообще и особенно применительно к прибрежной зоне этот фактор может привести к затруднениям в случае судебного разбирательства, что, в свою очередь, не будет способствовать решению конфликтных ситуаций в вопросах использования морских ресурсов, в том числе и в прибрежных территориях.

Известно, что российское право вообще согласуется с международным правом.<sup>48</sup> Это полностью отвечает современным тенденциям правового развития в мире. Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью её правовой системы. Четко определена компетенция государственных органов по заключению и денонсации международных договоров; установлен приоритет правил международного договора, действующих при наличии иных правил в российском законодательстве.

Процесс международного договорного нормообразования должен соответствовать принципам и положениям Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г. Этот Договор вступил в

---

<sup>48</sup> См. Международное право. М., 1999, Глава 11.

силу в 1980 г. и в настоящее время Россия является его полноправным участником. Статья 2 этой Конвенции говорит, что международный договор означает « международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

В Российской Федерации имеется Закон «О международных договорах РФ», принятый в 1995 г. Именно в нем трактуется понятие международного договора с тем уточнением, что под таковым понимается также любое международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), равно как и с международной организацией. При этом выделяется три стадии принятия международного договора в определенной последовательности:

- Принятие текста;
- Установление аутентичности, т.е. подлинности текста;
- Согласие на обязательность договора.

Далее следуют процедуры *парафирования* и *ратификации*, различие между которыми заключается в том, первое означает предварительное подписание текста, а второе означает акт утверждения международного договора высшим государственным органом.

В соответствии с международным морским правом следует выделить два вида источников российского морского права:

1. *Законы* – являющиеся актом, принятым высшим представительным (законодательным) органом страны; законы обладают высшей юридической силой и в них устанавливаются важнейшие нормы права, служащие основанием для всех других правовых норм.

2. *Подзаконные акты* – все иные нормативно-правовые акты, издаваемые на основании и во исполнении закона (к этому виду источников права в РФ относятся также Указы Президента).

Следует специально сказать, что ни один закон не должен противоречить Конституции РФ, а подзаконные акты не входят в противоречие с соответствующим законом.

Наиболее важными источниками Российского морского права являются:

- Федеральный закон о Континентальном шельфе,
- Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН по морскому праву и соглашение об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву,
- Федеральный закон об исключительной зоне Российской Федерации,
- Федеральный закон о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации,
- Федеральный закон «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации»,
- Постановление Правительства РФ от 2 октября 1999г. № 1102 «О правилах плавания и пребывания иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, в территориальном море, во внутренних морских водах, на военно-морских базах, в пунктах базирования военных кораблей военных кораблей и морских портах Российской Федерации»,
- Положение о морской арбитражной Комиссии при торгово-промышленной палате Российской Федерации от 7 июля 1993 г.

## Глава 2.2

### МОРСКИЕ ПРОСТРАНСТВА И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИХ ПРАВОВОГО РЕЖИМА

Для того чтобы определить, какой статус имеет береговая зона в рамках современного морского права, необходимо четко представлять, что следует понимать под термином "морские пространства"

Согласно ныне существующей международно-правовой классификации морских пространств, принято весь Мировой океан условно разделять на три основных юридических категории:

- Морские пространства, являющиеся неотъемлемой частью территории прибрежных государства, в пределах которых действует его суверенитет (внутренние воды, территориальное море);
- Пространства, не входящие в состав территории прибрежного государства, но подчиненные его юрисдикции (исключительная экономическая зона, прилежащая зона, континентальный шельф);
- Пространства, не подчиненные ни суверенитету, ни юрисдикции какого бы то ни было государства (открытое море).<sup>49</sup>

Совершенно очевидно, что правовые режимы этих основных категорий морских пространств не могут быть однородными. Так, например, в территориальных водах, в отличие от внутренних, действует право мирного прохода. Не менее существенные отличия имеют место и в связи с юрисдикцией прибрежного государства в прилежащей и исключительной экономической зоне в сравнении с континентальным шельфом. Сложность вопроса комплексного использования ресурсного потенциала морских пространств связана ещё и с тем, что особое место занимают такие специфические их категории, как международные проливы, каналы и реки, архипелажные воды, а также воды Арктики и Антарктики.

В 1982 г., как уже говорилось выше, была принята специальная Конвенция ООН по морскому праву в рамках которой окончательно оформлена и закреплена существующая до настоящего времени правовая классификация морских пространств. Наличие такой классификации и дает возможность четко определять права государств по отношению к морским пространствам, установить их правовой статус, выработать и закрепить соответствующий правопорядок.

---

<sup>49</sup> См. М. Авраменко. Международное морское право в документах. Ростов-на-Дону, 2001. Предисловие.

Остановимся более подробно на характеристике главных категорий морских пространств. В рамках изучаемого нами объекта – береговой зоны первыми следует назвать внутренние морские воды.

### **Внутренние морские воды (inland waters, internal waters)**

Под этой категорией морских пространств принято понимать воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод. Согласно положениям морского права, в их состав включаются:

- а) акватории портов;
- б) воды, находящиеся между берегом и прямыми исходными (базисными) линиями, служащими для отсчета ширины территориальных вод;
- в) воды внутренних морей, т. е. морей, окруженных сухопутной территорией одного или нескольких государств;
- г) воды заливов, имеющих ширину входа не более 24 морских миль;
- д) исторические воды, в том числе исторические заливы вне зависимости от ширины входа.

При этом Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. трактует залив как хорошо очерченное углубление берега, вдающееся в сушу в такой мере (в расчете соотношения к ширине входа в него), что содержит в себе замкнутые суши воды и образует нечто большее, чем простую извилину берега. Однако если площадь такого углубления меньше площади полукруга, диаметром которого служит линия, пересекающая вход в него, то оно не будет классифицироваться и, соответственно, признаваться заливом. В случае, если ширина входа в залив будет более 24 морских миль, то линию указанной длины следует проводить внутри таким образом, чтобы ею было отграничено возможно большее водное пространство.

Поскольку вопрос использования ресурсного потенциала береговой зоны заливов имеет особую значимость, то, с учетом целого ряда специально оговоренных факторов, названное выше ограничение не распространяется на так называемые «исторические» заливы. Основанием для включения такого рода заливов и других «исторических» вод во внутренние служат три фактора:

а) распространение на них суверенитета прибрежного государства на протяжении длительного времени;

б) важное экономическое, оборонное и стратегическое значение;

в) молчаливое признание со стороны большинства государств.

С учетом наличия указанных факторов и принято считать тот или иной залив не просто "историческим", но и находящимся под юрисдикцией соответствующего государства. Поэтому страны, территория которых включает прибрежную зону, как правило, имеют в её границах и "исторические" заливы. Как правило, эти заливы достаточно хорошо известны и поэтому нет необходимости специально оговаривать их "историческую" принадлежность. Назовем лишь основные. Так для Российской Федерации к историческим заливам, в частности относятся залив Петра Великого и Пенжинская губа на Дальнем Востоке. В Европе "историческими" объявлены заливы Бристольский, Форт-оф-Форт, Мори-Ферт, Консепшн, Шало (Великобритания), Канкаль (Франция). В Северной Америке к категории "исторических" относятся Гудзонов (Канада), Гесаликский, Делавер, Монтерей, Чесапикский, Санта-Моника (США).

Ширина входа в некоторые из таких заливов может быть весьма значительной. Так, ширина входа в Бристольский залив достигает 100 миль. Соответственно акватория залива достаточно интенсивно используется, что приводит к возрастанию антропогенной нагрузки на природный потенциал прибрежных территорий. Поэтому состояние вод Бристольского залива рассматривается как проблема не одного, а нескольких государств и может требовать применения совместных усилий в случае ее разрешения.

Понятно, что имеет место необходимость "приведения в порядок" соотношения национального права с международным в плане использования данной категории морских пространств. Поэтому основные положения, определяющие международные правовые нормы относительно морских пространств (в т.ч. прибрежных территорий) изложены в Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) и в Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне (1958 г.).<sup>50</sup>

Таким образом, если в целом правовой режим внутренних морских вод как части государственной территории определяется в ос-

---

<sup>50</sup> См. соответствующие документы в: М.Авраменко. Международное морское право в документах. Ростов-на-Дону, 2001., Раздел I.

новном прибрежном государством, то он всё-таки должен согласовываться и с той регламентацией, которая установлена международным морским правом.

Для России это означает согласование своих законов, регламентирующих режим использования морских пространств, прилегающих к её берегам, в том числе и территории береговой зоны с основными положениями международного морского права. Так в частности, согласно ст.1 Закона РФ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г., к внутренним водам России относятся воды:

- российских портов, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других сооружений портов;
- заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат России, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морских миль;
- заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат РФ, а перечень их устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

Очевидно, что именно внутренние воды имеют непосредственное отношение к той территории, которая называется прибрежной или береговой зоной. Поэтому для использования ресурсного потенциала этих территорий и, в первую очередь водных пространств, прилегающих непосредственно к суше, следует в правовом отношении необходимо руководствоваться Законом Российской Федерации "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ" от 1998 г.

Следующей категорией морских пространств, которая также связана с использованием береговой зоны, но уже главным образом при осуществлении транспортных и иных операций, является территориальное море. Что оно собой представляет?

## Территориальное море (territorial sea)

Это водные пространства, образующие своеобразный морской пояс, ширина которого установлена до 12 морских миль. Территориальное море примыкает к внутренним морским водам, в тех местах побережья, где таких вод нет, непосредственно к берегу, а в случае государства-архипелага к его архипелажным водам. Воды территориального моря отсчитываются от исходных линий и, входя в состав территории государства, находятся под его суверенитетом, который осуществляется с учетом общепризнанных норм международного права. В территориальное море включаются также рейды, которые обычно используются для погрузки, разгрузки и якорной стоянки судов и которые в противном случае могли быть расположены целиком или частично за внешней границей территориального моря (ст. 12 Конвенции 1982 г).

Как правило, для отсчета ширины территориального моря в качестве исходного "рубежа-линии" используют линию наибольшего отлива. Однако в тех случаях, когда береговая линия глубоко изрезана и очень извилиста, а также, если в непосредственной близости от берега расположена цепь островов, следует применять другой широко используемый и общепризнанный метод отсчета ширины территориального моря. В этом случае используются прямые исходные линии, соединяющие наиболее выступающие в море оконечности побережья. Для правильности выполнения этого метода при проведении прямых исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега. При этом участки моря, лежащие с внутренней стороны исходных линий, должны быть достаточно тесно связаны с берегом, чтобы обеспечить распространение на них режима внутренних вод.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. определяет, что каждое государство имеет право устанавливать ширину территориального моря до предела, не превышающего 12 морских миль. При этом ширина территориального моря отмеряется от исходных линий, также определенных в соответствии с положениями Конвенции. Согласно международному морскому праву, территориальные воды, как и другие части территории государства, находятся под его суверенитетом. Однако в их отношении имеется серьезная оговорка — их режим отличается от режима внутренних морских вод, так как

в силу целого ряда причин и, в первую очередь экономических, государства добровольно согласились в данном случае ограничить свой суверенитет, признав право мирного прохода иностранных судов через территориальные воды.

Но необходимо четко определить и сам термин *проход*. Международное морское право определяет *проход* как плавание через территориальное море с тремя целями: *пересечь его, не заходя во внутренние воды; пройти во внутренние воды; выйти из внутренних вод в открытое море.*

Такой проход должен осуществляться быстро и непрерывно. Допускается остановка при совершении прохода и стоянка на якоре. Однако по этим случаям имеет место специальная оговорка, в которой подчеркивается, что оба эти действия (остановка и стоянка на якоре) могут иметь место, во-первых, потому, что они связаны с обычным плаванием; во-вторых, в связи с тем, что они могут стать необходимыми вследствие непреодолимой силы или бедствия, и, в-третьих, если они осуществляются с целью оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, находящимся в опасности или терпящим бедствие.

Согласно положениям Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958г. (ст. 14), выполняемый при соблюдении приведенных выше правил *проход является мирным (innocent passage)*, поскольку им не нарушается мир, имеющийся добрый порядок или безопасность прибрежного государства. С целью избежания каких-либо коллизий, в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. было конкретизировано понятие *мирного прохода*. Так, проход судна считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если в территориальном море оно осуществляет любой из следующих видов деятельности:

- угрозу силой или ее применение против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости прибрежного государства или каким-либо другим образом в нарушение принципов международного права, закрепленных в Уставе ООН; любые маневры или учения с оружием любого вида;
- любой акт, направленный на сбор информации в ущерб обороне или безопасности прибрежного государства;

- любой акт пропаганды, имеющий целью посягательство на оборону или безопасность прибрежного государства;
- подъем в воздух, посадку или принятие на борт любого летательного аппарата; погрузку или выгрузку любого товара или валюты, посадку или высадку любого лица, вопреки таможенным, фискальным, иммиграционным или санитарным законам и правилам прибрежного государства;
- любой акт преднамеренного и серьезного загрязнения;
- любую рыболовную деятельность;
- проведение исследовательской или гидрографической деятельности; любой акт, направленный на создание помех функционированию любых систем связи или любых других сооружений или установок прибрежного государства;
- любую другую деятельность, не имеющую прямого отношения к проходу.

С целью регулирования использования акватории территориального моря любое прибрежное государство может принимать законы и правила, относящиеся к мирному проходу через него. Однако для того, чтобы обеспечить их выполнение, такие законы и правила должны быть в обязательном порядке опубликованы.

Поскольку использование прохода связано со многими факторами, определяющими режим территориального моря, то прибрежное государство может ввести дополнительные меры, уточняющие и конкретизирующие правила мирного прохода.<sup>51</sup>

Так, в случае необходимости и с учетом безопасности мореплавания иностранным судам, осуществляющим право мирного прохода, могут быть предъявлены требования пользоваться такими морским коридорами и системами разделения движения, которые решило установить или предписать государство с целью регламентирования прохода судов.

Согласно правилам международного морского законодательства каждое прибрежное государство осуществляет в территориальном море свою юрисдикцию. Но в отдельных, определенных международным правом случаях, имеют место ограничения. Так, на

---

<sup>51</sup> См. М.Авраменко. Международное морское право в документах. Справочник. Раздел I.

пример, уголовная юрисдикция в отношении судна, проходящего через территориальное море, осуществляется лишь тогда, если:

- последствия преступления распространяются на прибрежное государство;
- совершенное преступление нарушает спокойствие в стране или добрый порядок в территориальном море;
- капитан судна, дипломатический агент или консульское должностное лицо государства флага обратится к местным властям с просьбой об оказании помощи;
- принимаемые меры необходимы для пресечения незаконной торговли наркотиками или психотропными веществами.

Эти положения не затрагивают права прибрежного государства принимать любые меры для ареста или расследования на борту судна, проходящего через территориальное море после выхода из внутренних вод.

В случае, когда возникает вопрос о проведении соответствующих проверок, то по существующим правилам обеспечения мирного прохода, прибрежное государство не имеет права останавливать проходящее иностранное судно или изменять его курс с целью осуществления гражданской юрисдикции в отношении лиц, находящихся на борту. Однако в специально оговоренных случаях меры взыскания допускаются. Но это может проводиться только по обязательствам или в силу ответственности, принятой или навлеченной на себя судном во время или для прохода через воды прибрежного государства. Однако такие ограничения гражданской юрисдикции не отменяют право государства применять меры взыскания или арест судна, если оно находится на стоянке в территориальном море или проходит через него после выхода из внутренних вод.

В Конвенции по морскому праву 1982 г. в отдельных подразделах оговариваются правила, применяемые к торговым судам и государственным судам, эксплуатируемым в коммерческих целях (подраздел В, ст. 27 – 28), а также к военным кораблям и другим государственным судам, эксплуатируемым в некоммерческих целях (подраздел С, ст. 29 – 32). Такая конкретизация дает возможность более четко регулировать режим использования территориального моря и создает более благоприятные условия для предотвращения возможных сложных ситуаций.

В России режим территориального моря регламентирован федеральными законами «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г. и «О Государственной границе Российской Федерации» 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями).

В Законе РФ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г. дается определение территориального моря РФ как морского пояса шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий и примыкающего к сухопутной территории или к внутренним водам. Это же определение территориального моря применяется и ко всем островам России.<sup>52</sup>

При этом согласно российскому законодательству четко определяется внешняя и внутренняя границы территориального моря. Внешняя граница территориальных морей России является её Государственной границей, а внутренней границей территориального моря служат исходные линии, от которых отмеряется ширина моря.

Таковыми исходными линиями, от которых принято отмерять ширину территориального моря, являются:

- линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в РФ морских картах;
- прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов;
- прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе;
- прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив, либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат РФ;
- система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив, либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими России.

---

<sup>52</sup> См. Авраменко М. Международное морское право в документах., Раздел II.

Для создания наиболее благоприятных условий пользования территориальными водами согласно российскому законодательству соответствующий перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, утверждается Правительством РФ и публикуется в специальном издании «Извещения мореплавателям».

С целью обеспечения достаточной точности представляемых данных существует правило, согласно которому границы территориального моря и исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря, наносятся на морские карты масштаба 1:200000 – 1:300000, а в случае отсутствия таких карт – на карты масштаба 1:100000 или 1:500000.

В редких случаях возможны отступления от указанных масштабов, вызванные спецификой картографирования данного района, особенностями географических условий, степенью точности исходных материалов или другими специально оговоренными причинами. В официально изданных в РФ морских картах:

- прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов;
- прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе;
- прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив, либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат РФ;
- система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив, либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими России.

Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, утверждается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

Поскольку внешняя граница территориального моря совпадает с Государственной границей России, то следует выделить определение Государственной границы соответственно тому, как оно трактуется в российском законодательстве. Так, согласно ст. 1 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» 1993 г. под Государственной границей России понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) России, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета РФ.

Совершенно естественно, что государственная граница специально охраняется и практически в её пределах возможна неограниченная хозяйственная деятельность только того государства, юрисдикция которого распространяется на морские и сухопутные территории, лежащие в пределах этих границ.

Однако в силу различных причин современные государства имеют не одинаковую ширину территориального моря. Это определялось исторически и в зависимости от того, что представляет то или иное пространство соответствующего территориального моря. К началу XXI в. из 151 прибрежного государства 119 установили 12-мильную ширину территориального моря. В их число входят наряду с такими крупными странами как Российская Федерация, США, Китайская Народная Республика, Индия, Франция, Италия, Украина, и так называемые малые страны – Латвия, Литва и ряд других. Некоторые государства посчитали возможным и достаточным иметь ширину территориального моря значительно менее 12 миль. Так, Иордания и Сингапур ограничились 3 милями, Финляндия и Норвегия – 4 милями, Греция и Турция – 6 милями. И, наконец, следует отметить, что подписание Конвенции 1982 г. побудило ряд государств (Аргентина, Бразилия, Чили, Гана и др.) ограничить свои территориальные воды и довести их ширину до 12 миль, – т.е. они привели свои решения в соответствие с договоренностями, достигнутым мировым сообществом в 1982 г. В общей сложности число государств, установивших ширину своего территориального моря в 12 миль, т.е. в соответствии с Конвенцией ООН по Морскому праву достигло к настоящему времени 130-ти.

В этой связи особого внимания заслуживает уменьшение ширины территориального моря до 12 миль Аргентиной, Бразилией,

Чили, Ганой и другими странами, которые законодательно привели ширину территориального моря в соответствие с положениями Конвенцией 1982 г.

Однако до сих пор некоторые государства, не желая подчиняться общепризнанным нормам и принципам международного права, ещё сохраняют ширину территориального моря, значительно более 12 морских миль (Ангола – 20 миль. Того и Нигерия – 30 миль, Сирия – 35 миль, Никарагуа, Панама, Перу, Уругвай, Эквадор, Бенин, Конго, Либерия, Сомали и др. – 200 миль). Следует отметить, что среди них нет промышленно развитых государств, стран Европы и Северной Америки. Можно считать, что их решение определено главным образом экономическими причинами и связано с намерением с максимальной для себя пользой использовать имеющуюся там ресурсную базу.

И, кроме того, ещё раз надо подчеркнуть, что Россия, обладающая громадными размерами территориальных морей, в силу значительной протяженности своей береговой линии входит в число тех стран, которые определили ширину своего территориального моря (территориальных вод) в 12 миль.

Что же следует за территориальным морем при дальнейшем удалении от берега? Это – прилежащая зона. Имеется следующее общепринятое её определение.

### **Прилежащая зона (contiguous zone, adjacent zone)**

Это воды, составляющие некий морской пояс, примыкающий к территориальным водам прибрежного государства, и установленный в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. шириной не более 24 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, что и территориальные воды. В прилежащей зоне прибрежное государство имеет право осуществлять определенные виды контроля.

Правовой режим использования и контроля прилежащей зоны определен Женевской Конвенцией 1958 г. о территориальном море и прилежащей зоне. В статье 24 этой Конвенции говорится, что:

1. В зоне открытого моря, прилежащей к территориальному морю, прибрежное государство может осуществлять контроль необходимый:

а) для недопущения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных правил в пределах его территории или территориального моря;

б) для наказания за нарушение вышеупомянутых правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря;

2. Прилежащая зона не может распространяться за пределы 12 миль от исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального моря.

3. Если берега двух государств расположены один против другого или примыкают друг к другу, ни то, ни другое государство не имеет права, если не достигнуто по этому вопросу специальное соглашение, распространять свою прилежащую зону за срединную линию, каждая точка которой равно отстоит от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряются территориальные моря этих двух государств.

Совершенно очевидно, что по мере развития и совершенствования Морского права и, в первую очередь, в связи с появлением с конца 1950-х гг. большого количества новых суверенных государств, заинтересованных в ускорении своего экономического роста, возникла необходимость внести в эти положения некоторые изменения.

В Конвенции ООН по Морскому праву 1982 г. правовой режим прилежащей зоны, установленный Женевской Конвенцией 1958 г., был в основном оставлен. Но не обошлось и без таких изменений как расширение в два раза её пределов, что максимально может составлять ширину в 24 мили.<sup>53</sup>

В прилежащей зоне прибрежное государство может осуществлять лишь ограниченный перечень видов контроля, что является одним из основных её отличий от территориального моря. Главным образом это отличие заключается в том, что права прибрежного государства здесь определяются в связи с четко определенным целевым назначением и сводятся к контролю, направленного на решение двух задач:

- предотвращение или "профилактика" нарушений определенных правил в пределах территории или территориального моря прибрежного государства

<sup>53</sup> См. М.Авраменко. Международное морское право в документах. Раздел I.

- наказания виновного за совершенные нарушения указанных правил, если не удалось этого предупредить или предотвратить.

Вторым важным элементом Конвенции 1982 г. является то, что по сравнению с Конвенцией 1958 г. в ней нет определения прилегающей зоны как части открытого моря. Это положение в Конвенции 1982 г. было опущено.

Такие изменения были вызваны целым рядом причин. Одной из них является тот факт, что практика установления прибрежными государствами особого режима в районах открытого моря, непосредственно прилежащих к внешним границам их территориальных вод, имеет достаточно давнюю историю. Известно, что Англия, например, впервые установила таможенную морскую зону в 1736 г. В силу меняющихся обстоятельств в дальнейшем – в 1764, 1802, 1825, 1853 гг. был принят ряд законов о так называемых лавирующих судах («Hovering Acts»). И, наконец, эти законы были унифицированы Таможенным актом 1876 г. («Custom Consolidation Act»).

Естественно, что и другие страны, последовав примеру Англии, стали определять ширину своих таможенных морских зон. Так, в 1799 г. таможенную зону шириной в 12 миль установили США, а за ними аналогичные решения приняли Франция (1817 г.) и Бельгия (1922 г.). Несколько позже стремление к установлению своих зон фискального контроля проявила Аргентина, а затем Сальвадор, Чили и Эквадор. В 1909 г. Россия установила 12-мильную таможенную зону, что, кстати, следует отметить, вызвало протесты со стороны Великобритании и Японии.

Ныне действующий Закон Российской Федерации «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (принят в 1998 г.) определяет, что прилегающая зона РФ – это морской пояс, расположенный за пределами территориального моря и прилегающий к нему, внешняя граница которого находится на расстоянии 24 морских миль, отмеряемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.<sup>54</sup>

Соответствующие государственные органы РФ осуществляют в прилегающей зоне РФ контроль, необходимый для:

- предотвращения («профилактики») нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных правил, установ-

---

<sup>54</sup> См. М. Авраменко. Международное морское право в документах. Раздел II.

ленных законами РФ и иными нормативными правовыми актами РФ, действующими на территории РФ, включая территориальное море;

- осуществления наказания за нарушение указанных законов и правил, если таковое совершено на территории РФ, включая территориальное море.

В данном случае можно сказать, что положения российского Закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 1998 г. не расходятся с Конвенцией 1982 г., что полностью соответствует требованиям международного права.

Кроме приведенного выше определения прибрежной зоны в рамках правового режима морских пространств можно назвать ещё несколько её категорий.

Так, в настоящее время международной практике использования морских пространств известны санитарные зоны. В особенности такой вид зон характерен для арабских стран. Но имеют место и иные подходы. Так, например, некоторые страны, в том числе Индия установили фискальную и иммиграционную зоны.

В связи с активным освоением прибрежных зон Мирового океана и стремлением суверенных государств, особенно тех, которые сравнительно недавно приобрели политическую независимость, укрепить свое экономическое положение, помимо названных зон стали устанавливаться другие их виды, в частности, зоны уголовной юрисдикции, зоны нейтралитета, зоны предотвращения загрязнения и т.д. Так, зоны безопасности установили Бирма, Вьетнам, Индия, Пакистан, Саудовская Аравия, Судан и др.

Такие действия целого ряда государств были обусловлены в большей степени субъективными причинами и до 1982 г., – т.е. года вступления в силу Конвенции 1982 г., установление таких зон, не обозначенных в конвенционных положениях, особых возражений не вызывало. Однако в последнее время практика показала, что возникает довольно серьезная путаница, которая не способствует развитию процесса рационального использования ресурсного потенциала прибрежных территорий. Поэтому в настоящее время установление прибрежными государствами иных прилежащих зон, чем санитарная, фискальная, таможенная и иммиграционная (как это оговаривается в ст. 34 Раздела 4 части II Конвенции ООН по Мор-

скому праву 1982 г.) противоречит международному праву и является недопустимым.<sup>55</sup>

Важной характерной чертой прилежащей зоны является то, прибрежное государство может осуществлять право преследования «по горячим следам» в её пределах. Но при этом Конвенцией ООН по Морскому праву 1982 г. специально оговаривается, что такое преследование может начаться только в случае нарушения суверенных прав, для защиты которых установлена эта зона.

Российская Федерация, следуя принципам международного права и в развитие Федерального Закона о ратификации Конвенции ООН по морскому праву (Февраль 1997 г.) имеет аналогичное положение в Закон РФ (1998 г.) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», по которому устанавливается, что в прилежащей зоне РФ принимает меры, необходимые для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных правил и задержания виновных, включая преследование «по горячим следам», остановку, осмотр и задержание всех иностранных судов нарушителей (за исключением военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях), в соответствии с российским законодательством и нормами международного права.

В настоящее время 55 государств установили прилежащую зону шириной 24 морских мили и менее. Только Сирия объявила прилежащую зону более 24 морских миль (41 морская миля).

### **Открытое море (high seas, open sea)**

Этот раздел международного Морского права не имеет прямого отношения к прибрежной зоне, однако знание основных его положений также необходимо. По этой причине следует рассмотреть ряд наиболее важных определений и принципов регулирования использования Мирового океана не только в береговой зоне, но и в так называемом открытом море. Что собой представляет открытое море?

Открытое море включает в себя все части Мирового океана, которые находятся за внешней границей территориальных вод. Поэтому открытое море не может быть подчинено чьему-либо сувере-

<sup>55</sup> См. М.Авраменко. Международное морское право в документах. Справочник. Раздел I.

нитету, оно не может быть в чьей-либо юрисдикции и, по определению, оно находится в общем и равноправном пользовании всех государств.

Очевидно, что правовой режим открытого моря в отличие от других видов морских пространств должен регламентироваться исключительно нормами международного права. Естественно, что в первую очередь из источников Международного права, касающихся вопросов использования открытого моря следует назвать Конвенцию об открытом море 1958 г. и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.

Одной из наиболее важных и отличительных черт правового режима открытого моря является то, что оно в полном смысле этого слова открыто для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю.

Согласно Конвенции об открытом море 1958 г., свобода открытого моря включает в себя:

- 1) свободу судоходства;
- 2) свободу рыболовства;
- 3) свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы;
- 4) свободу летать над открытым морем.

Конвенция 1982 г. расширила понятие свободы открытого моря, дополнительно включив в указанный перечень:

- 5) свободу возводить искусственные острова и другие установки, допускаемые в соответствии с международным правом;
- 6) свободу научных исследований.

При этом свобода открытого моря вовсе не носит абсолютного характера. Дело в том, что все государства имеют право осуществлять эти свободы, но только при том условии, что они будут должным образом учитывать интересы других стран.

Особое значение, как уже говорилось выше, содержит понятие «свободы судоходства», согласно которому каждое государство, независимо от того располагает оно прямым выходом к морю или нет, имеет право на то, чтобы суда под его флагом плавали в открытом море.

Современное международное право, учитывая значимость Мирового океана для всего мирового сообщества, одним из своих общепризнанных положений поддерживает принцип свободы открытого моря. Это и составляет основу правового режима судоходства в открытом море. Отсюда вытекает принцип исключительной

юрисдикции государства флага, в котором говорится, что любое судно, находящееся в открытом море, подчиняется законам и власти только того государства, под флагом которого оно плавает.

Однако при осуществлении судоходства и во время плавания судов возможны случаи нарушения международного Морского права. Если в других условиях соответствующие меры может осуществлять то или иное государство, то в отношении открытого моря возникает иная ситуация. Поэтому возникает вопрос о том, кто имеет право вмешиваться в плавание любого иностранного судна, находящегося в открытом море. При соответствующих условиях и когда возникает на то необходимость, правом вмешательства в плавание иностранного судна в открытом море располагают только военные корабли или другие суда и летательные аппараты, находящиеся на правительственной службе и уполномоченные для этих целей.

В Конвенции об открытом море 1958 г. определены случаи и правила, когда такое вмешательство может иметь место. Они предусматривают следующее:

- 1) принятие соответствующих мер на основании имеющего место международного договора;
- 2) принятие соответствующих мер, если судно занимается пиратством;
- 3) принятие соответствующих мер, если судно занимается работорговлей;
- 4) принятие соответствующих мер, если на судне поднят иностранный флаг или оно отказывается поднять флаг, но в действительности судно имеет ту же национальность, что и данный корабль;
- 5) принятие соответствующих мер при осуществлении права преследования.

Кроме того, Конвенция 1982 г. в дополнение к указанному перечню предусматривает право на вмешательство при пресечении несанкционированного вещания из открытого моря и если судно не имеет национальности.

Несмотря на то, что право на вмешательство предоставляется военному кораблю в шести указанных случаях, причины которых неодинаковы, установлено правило проведения соответствующих действий.

Во-первых, во всех оговоренных в Конвенциях 1958 г. и 1982 г. случаях, военный корабль может осуществить проверку права судна

на плавание под флагом, который оно несет. При этом под командой офицера к подозреваемому судну может быть направлена шлюпка. Как правило, проводится проверка документов, и если нет никаких претензий, судно может продолжать плавание. Однако в том случае, когда после этого у проверяющей стороны остаются подозрения, то может быть произведен дальнейший подробнейший осмотр на борту этого судна со всей возможной осмотрительностью.

Во-вторых, если имевшие место подозрения оказались необоснованными, а при этом осмотренное судно не совершило никаких противоправных действий, которые оправдали бы эти подозрения, то ему должны быть возмещены любые причиненные убытки или ущерб. Возмещения убытков связано с тем, что во время задержки судно могло выйти из графика осуществления перевозок и т.д.

Поскольку, в последнее время, особую опасность всё в большей степени представляют собой торговля наркотиками, психотропными веществами, что служит финансовой базой современного международного терроризма, то самое серьезное внимание уделяется выполнению в статье 108 Конвенции 1982 г. Именно она предусматривает, что все государства должны активно сотрудничать в сфере пресечения незаконной торговли наркотиками и психотропными веществами, осуществляемой в открытом море в нарушение международных конвенций.<sup>56</sup>

Поэтому любое государство, имеющее достаточно аргументированные основания предполагать, что судно, плавающее под его флагом, занимается незаконной торговлей такими веществами, может обратиться к другим государствам с просьбой об оказании помощи и о сотрудничестве в пресечении такой незаконной и опасной деятельности.

Однако имеется довольно серьезная оговорка, согласно которой подобное вмешательство не может осуществляться в отношении судов, пользующихся оговоренным в международном праве иммунитетом, – т.е. военных кораблей, государственных некоммерческих судов, кроме тех случаев-исключений, когда такие суда являются пиратскими.

---

<sup>56</sup> См. М. Авраменко. Международное морское право в документах. Справочник. Раздел I.

Очевидно, что вносимые в международное морское право изменения и дополнения отражают те динамичные изменения, которые происходят в процессе развития мирового сообщества. Тем не менее, следует подчеркнуть, что основы международного морского права и, в том числе, регламентация судоходства в открытом море имеют давнюю историю. Это связано и с вопросом возможности вмешательства в открытом море.

С точки зрения истории развития международного морского права считается, что одной из самых ранних конвенций, предусматривавших вмешательство в открытом море, является Конвенция о рыболовстве в Северном море 1882 г. Именно эти районы Европы стали «проблемной зоной» развития рыболовства, поскольку здесь сталкивались интересы целого ряда государств. Поэтому принятие такой Конвенции стало необходимо. Основные положения этой Конвенции предусматривают возможность использования военных кораблей (военных флотов) стран-участниц для осуществления контроля над рыболовством и установления фактов нарушения Конвенции. При этом допускался привод судна-нарушителя в порт государства-флага под конвоем с дальнейшей передачей его компетентным властям.

Следующим важным шагом в развитии международного морского права относительно проблемы использования открытого моря и допущения вмешательства явилась Международная Конвенция по охране подводных кабелей 1884 г.

Появление этой Конвенции связано с вопросом использования возможности проведения проверки судов, вызывающих какое-либо подозрение на предмет использования подводных кабелей. Согласно положениям этой конвенции военные и специально уполномоченные для этих целей суда имеют право остановить и осуществить проверку любого торгового судна, независимо от флага, если такое подозревается в нарушении правил, установленных Конвенцией. Командир военного корабля или специально уполномоченного на такую проверку судна может после проведения осмотра составить протокол. Это важно для того, чтобы имелись соответствующие официально оформленные документы, поскольку любые вопросы, связанные с нарушениями Конвенции 1884 г., могут рассматриваться только судебными учреждениями государства флага

судна. В таком случае необходимо иметь протокол осмотра, составленный при проверке судна.

В последние годы возникла ещё одна причина, по которой возможно вмешательство в открытом море. Это связано с проблемой охраны вод Мирового океана от загрязнения. Международно-правовой вопрос о защите морских экосистем от загрязнения относится к проблематике Международного экологического права в такой же степени, как и Международного морского и является весьма обширным. Поэтому отметим лишь то, что в 1969 г. была принята Международная Конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью. Появление этой Конвенции было вызвано тем, что в 1960-е годы имело место много случаев загрязнения нефтью в открытом море. Это приводило к возникновению экологически неблагоприятных ситуаций для прибрежных государств, обеспокоенных тем, что в результате целого ряда крупных катастроф, произошедших с нефтеналивными судами, прибрежным территориям может быть нанесен значительный экологический ущерб. Кроме того, именно в это время начинается «экологический бум», – появляется много информации об ухудшении состояния окружающей природной среды, появляются сигналы о повышении уровня экологической озабоченности не только среди ученых и специалистов, но также в кругах политических деятелей.

Поэтому следующим шагом в обеспечении экологической безопасности и связанной с ней необходимостью допущения вмешательства в открытом море стало принятие в 1973 г. Протокола о вмешательстве в открытом море в случае загрязнения веществами, иными, чем нефть.

Уже в Конвенции 1969 г. говорилось, что прибрежное государство в исключительных случаях имеет право принимать в открытом море все необходимые меры по отношению к иностранному судну меры для предотвращения, уменьшения или устранения опасности загрязнения моря нефтью вследствие произошедшей в открытом море аварии. Поскольку вскоре стало очевидно, что не только нефть является опасным и достаточно распространенным загрязнителем морской среды, то в принятом в 1973 г. «Протоколе о Вмешательстве в открытом море в случае загрязнения веществами, иными, чем

нефть», действие Конвенции 1969 г. были распространены на случаи загрязнения или их угрозу любыми другими опасными веществами.

Конечно, могут возникать и другие ситуации, в которых международное морское право допускает действие вмешательства в открытом море. Это связано с выполнением специальных договоренностей и соглашений, с выполнением решений международных организаций и, в первую очередь, ООН.

В юридической литературе приводится пример, связанный с выполнением Резолюции Совета Безопасности ООН № 665 в отношении введения санкций против современного политического и военного режима Ирака. Следует специально подчеркнуть, что выполнение решений Совета Безопасности согласно уставу ООН обязательно. Однако имели место случаи отклонения от разработанных требований, а поэтому возникала необходимость прибегать к вмешательству в открытом море.

Как правило, такого рода действия предпринимались военноморскими силами США – т.е. страны, выступающей в качестве главного противника иракского режима. Вообще только за 1999 год американскими ВМС было досмотрено 700 судов, из которых 19 были задержаны именно за нарушение режима санкций, принятых в соответствии с названной выше Резолюцией Совета Безопасности. Для нас в данном случае важен инцидент, связанный с задержкой и досмотром российского судна-танкера «Волго-нефть-147» (дедвейт – около пяти тысяч тонн, экипаж – 18 человек). По этому поводу было много споров, в том числе в средствах массовой информации России, а некоторые российские политики открыто возмущались действиями американских военных. Но для того, чтобы объективно оценить что же произошло на самом деле и кто был действительно виноват в данном случае, следует обратиться к правовым нормам, которыми руководствовались американские военные моряки в конкретной ситуации, произошедшей с российским танкером.

2 февраля 2000 г. около полудня американский крейсер «Монтерей», несший дежурство в районе Персидского залива и осуществлявший обеспечение режима санкций в отношении Ирака согласно резолюции Совета Безопасности ООН № 665, получил команду выйти на перехват российского судна. Такое решение было принято соответствующим американским военным руководством не без основания, – за некоторое время до этого американский разведыва-

тельный спутник зафиксировал нахождение этого российского нефтеперевозящего судна в иракском порту и вел наблюдение до его выхода в открытое море. Именно здесь американцы дали танкеру команду остановиться. С российского судна поступил отказ. Тогда, согласно правилам международного морского права, было использовано принуждение, и на борт был высажен американский спецназ. Остановленный в открытом море российский танкер, был подвергнут пристальному осмотру.

Очевидно, что должна была последовать реакция российских официальных лиц. Ими было заявлено, что осуществленные американскими военными моряками меры не были обоснованы, так как танкер загружался нефтью в Иране. Однако, проведенный специальный анализ нефти, находящейся в танках «Волго-нефти 147», показал, что она имела иракское происхождение. Кроме того, в результате расследования инцидента выяснилось, что на борту танкера находился иракский морской офицер, сопровождавший груз. Поэтому российский танкер был задержан и отконвоирован в порт Маскат в Омане.

Очевидно, что подобные случаи достаточно опасны, поскольку в условиях политической напряженности они могут привести к обострению ситуации. Поэтому следует специально оговорить, что действия, предпринимаемые американскими военнослужащими, не входили в противоречие с нормами и требованиями международного права. Учитывая сложность военно-политической ситуации в этом регионе, были приняты особые меры, включая принятие решения Совета Безопасности ООН. Дело в том, что в соответствии со ст.24 Устава ООН именно на Совет Безопасности возлагается основная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Кроме того, решения Совета Безопасности ООН, в отличие от резолюций и решений Генеральной Ассамблеи ООН, являются обязательными для выполнения. Поэтому на основании ст. 42 Устава ООН Совет Безопасности уполномочен предпринимать такие действия, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции, осуществляемые, в частности, морскими силами членов ООН.

В случае, приведенном нами в качестве примера, имела место Резолюция Совета Безопасности № 665 от 25 августа 1990 г., кото-

рая была принята на 2938-м заседании 13-ю голосами при двух воздержавшихся (Йемен и Куба), при этом никто не голосовал против. В соответствующих статьях этой Резолюции, в частности, предусматривается использование под контролем Совета Безопасности мер, с тем, чтобы «останавливать все морские суда, проходящие в обоих направлениях, для досмотра и проверки их грузов и портов назначения и обеспечения строгого осуществления по отношению к таким судам положений, изложенных в Резолюции № 661 (1990)», по которой и было принято введение экономических санкций против Ирака.

Таким образом, с точки зрения международного права действия американского военного корабля представляются правомерными.

В связи с тем, что нарушение «морского порядка» может наступить в одном участке моря, например в прибрежных водах, и при этом судно-нарушитель попытается уйти от ответственности, сохраняется один из традиционных институтов международного морского права – *право преследования «по горячим следам» («hot pursuit»)*. Это право предусматривает, что судно, совершившее правонарушение в иностранных внутренних водах, территориальном море или прилежащей зоне можно преследовать в открытом море, а также захватить его и отвести в порт для принятия мер в соответствии с законодательством государства, в водах которого совершено правонарушение.

История «права преследования» не очень давняя. Впервые это положение было закреплено в Конвенции об открытом море 1958 г., правда, с большими ограничениями. Но уже согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. были расширены районы, в которых можно было начать преследование. В них вошли, например, архипелажные воды и исключительная экономическая зона. Более того, согласно этой Конвенции (1982 г.) право преследования было распространено и на иностранные суда, нарушающие законы и правила прибрежного государства в связи с использованием континентального шельфа, включая локальные зоны безопасности вокруг установок на нем.

Однако существуют строгие правила и ограничения проведения преследования. Оно может осуществляться только в случае нарушения законов и правил, установленных в том или ином морском пространстве. Преследование возможно, если иностранное судно

находится в прилегающей зоне, и может быть начато только в связи с нарушением установленных прав, для защиты которых определена данная зона. Перед началом преследования должна быть осуществлена подача зрительного или звукового сигнала на остановку, при этом с дистанции, позволяющей иностранному судну увидеть или услышать этот сигнал.

В связи с этим существует специальная доктрина так называемого «подразумеваемого нахождения судна в пределах того или иного морского пространства», в соответствии с которой, например, если судно находится в открытом море, но поддерживает сообщение с берегом посредством шлюпок, оно считается находящимся во внутренних водах прибрежного государства со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В связи с этим можно сказать, что практика преследования имеет достаточно давнюю историю. Для подтверждения этого приводится пример применения данной доктрины действий России в 1888 г. по делу канадской шхуны «Агапан», задержанной вне российских территориальных вод в Беринговом море. Суть данного прецедента сводится к тому, что эта шхуна находилась в открытом море, а члены ее экипажа охотились за котиками в полумиле от российского побережья. Решением соответствующих российских властей судно было захвачено и конфисковано в соответствии с действовавшими нормами российского права.

Аналогичной практики придерживались в прошлом и другие государства. Например, 1922 г. суд штата Массачусетс постановил, что власти США имели право на задержание британского судна «Grace Ruby». Несмотря на то, что само это судно находилось в четырех милях от берега, вне территориального моря, — члены его экипажа, используя шлюпки, незаконно перевозили на берег контрабандные спиртные напитки. Это и послужило правом начать преследование судна вплоть до его задержания.

Приведенный выше пример можно использовать также и для демонстрации другого правила. Оно заключается в необходимости обеспечения непрерывности осуществления преследования в открытом море «по горячим следам». Согласно существующим правилам, преследующий корабль не может остановиться и прекратить преследование с тем, чтобы впоследствии возобновить его в открытом море. Но это не означает, что непрерывность ведения преследо-

вания следует понимать в том смысле, что преследующее судно постоянно должно держать в поле зрения судно-нарушитель. Необходимо обеспечить, чтобы потеря контакта с нарушителем (визуального, радиолокационного) не была бы чрезмерно продолжительной, а расстояние столь значительным, что задержание судна стало бы невозможным. При этом непрерывность преследования также не исключает замены одного преследующего корабля либо летательного аппарата другим.

Согласно существующим правилам международного морского права, преследование должно быть прекращено, как только преследуемое судно зайдет в территориальное море своего, либо третьего государства.

Примером осуществления права преследования «по горячим следам» в современной практике российских властей можно назвать случай, произошедший с панамским судном «Imia» в 1996 г. в Новороссийске.

В ночь с 25 на 26 декабря того года судно «Imia» находилось под арестом на внешнем рейде порта Новороссийск. Капитаном судна была предпринята попытка сняться с якоря и уйти в открытое море под покровом ночи. Служба слежения увидела на экране радиолокатора, что «Imia» предпринимает попытки несанкционированного движения. Капитану был послан специальный запрос о его намерениях. В ответ последовало объяснение о том, что предпринимаемые действия осуществлялись в связи с желанием сменить место якорной стоянки. Однако фактическое перемещение судна свидетельствовало о его уходе в сторону открытого моря, о чем лоцман-оператор проинформировал пограничников. На требования остановиться, передаваемые с берега по радиосвязи и сигналами прожекторов, судно не реагировало. Преследование начал пограничный корабль. Догнав судно, пограничники убедились в том, что намерения капитана не изменились, так как судно продолжало уходить в сторону открытого моря и на связь не выходило. Поэтому было принято решение открыть с пограничного судна предупредительный огонь. Однако эта мера не остановила капитана «Imia». Следующим действием пограничников было открытие огня на поражение по носовой части судна. Преследуемое судно сразу же легло в дрейф, а капитан дал согласие на начало переговоров. Однако от него не последовало подтверждения на возвращение судна в

порт, и оно повторило попытку уйти в открытое море. Пограничники были вынуждены снова открыть огонь на поражение. Только после этого капитан подчинился требованиям пограничников, и под конвоем судно-нарушитель было вынуждено вернуться в порт.

Действия пограничников были признаны правомерными и не противоречившими международному морскому праву. При проведении расследования по произошедшему случаю было точно выяснено, что капитан сознавал, к чему могут привести его действия, но понадеялся, что его судно все-таки сможет уйти, а поэтому и предпринял столь дерзкую попытку.

В настоящее время, в т.ч. уже в 2002 г., подобные случаи преследования судов-нарушителей имеют место довольно часто, особенно в дальневосточных регионах России, где регулярными нарушителями российской зоны являются японские рыболовные суда.

Таким образом, можно сказать, что возникшие в давние времена правила и получившие характер источников международного морского права активно используются и в настоящее время.

### **Исключительная экономическая зона**

Что собою представляет *исключительная экономическая зона (exclusive economic zone)* и чем она отличается от других зон, рассмотренных нами выше?

Исключительная экономическая зона – это район или часть морской территории, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему. При этом исключительная экономическая зона подпадает под особый правовой режим, предусмотренный положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Основное отличие исключительной экономической зоны от других зон соответствующих категорий, признанных международным морским правом, заключается в том, что в ней права и юрисдикция прибрежного государства, равно как права и свободы других государств установлены строго и определенно конкретными положениями Конвенции 1982 г. Это означает, что режим исключительной экономической зоны не может устанавливаться прибрежным государством по своему усмотрению.

Принято выделять следующие особенности правового режима исключительной экономической зоны:

- Исключительная экономическая зона находится за пределами территории какого-либо государства и на нее не может распространяться суверенитет последнего, – права же прибрежного государства на эту зону носят здесь исключительно ограниченный характер;
- Исключительная экономическая зона возникла исторически в результате компромисса, к которому пришли государства, заинтересованные в оптимизации процесса использования ресурсов прибрежных территорий, при этом особенно большое внимание вопросу исключительной экономической зоны было уделено во время подготовки и в ходе работы Третьей Конференции ООН по морскому праву;
- На данный момент исключительная экономическая зона – это строго ограниченное морское пространство, расположенное вдоль линии берега соответствующего государства, однако такое территориальное ограничение исключительной экономической зоны является компромиссным, поскольку целый ряд государств (особенно – это страны Азии, Африки и Латинской Америки) были заинтересованы и настаивали на определении ширины исключительной экономической зоны в 200 морских миль за счет её увеличения от 12 морских миль), а понятие, правила использования и территориальные ограничения по исключительной экономической зоне закреплены в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Согласно положениям этой Конвенции, прибрежное государство в пределах своей исключительной экономической зоны осуществляет:

а) суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра;

б) юрисдикцию, предусмотренную положениями Конвенции, в отношении: создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды;

в) юрисдикцию, предусмотренную в соответствующих положениях Конвенции, в отношении:

- создания и использования искусственных островов, установок и сооружений,
  - морских научных исследований,
  - защиты и сохранения морской среды;
- г) другие права и обязанности, предусмотренные Конвенцией.

Осуществляя указанные права, прибрежное государство обязано должным образом учитывать права других государств в их исключительной экономической зоне.<sup>57</sup>

Прибрежное государство в рамках своей исключительной экономической зоны, с одной стороны располагает, *во-первых*, не суверенитетом, а суверенными правами, т.е. правами, установленными в строго определенных целях и четко ограниченном объеме; *во-вторых*, суверенные права установлены лишь в целях разведки, разработки и сохранения живых и неживых природных ресурсов, что, в частности, означает право прибрежные государства на осуществление суверенитета на использование всех рыбных ресурсов, включая прикрепленные к морскому дну (например, отряд ракообразных), минеральных ресурсов (нефть, газ и др.), а также энергии, получаемой в результате использования течений, ветра и воды; *в-третьих*, указанные права носят исключительный характер, а, следовательно, никакое другое государство не вправе без согласия прибрежного осуществлять подобную деятельность в исключительной экономической зоне последнего.

С другой стороны, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. особо оговаривает вопрос юрисдикции прибрежного государства в исключительной экономической зоне. Особенно важным моментом здесь является тот, что эта юрисдикция определена в точно установленных объемах и целях, но при этом она ни одному государству не предоставляется право осуществлять юрисдикцию в отношении искусственных островов, установок и сооружений, — т.е. размещать эти установки без согласия прибрежного государства.

Прибрежным государствам при этом делегированы большие права, которые предусматривают, что:

---

<sup>57</sup> См. М Авраменко. Международное морское право в документах. Справочник, Раздел I.

- только прибрежное государство вправе осуществлять юрисдикцию в связи с какими-либо нарушениями в сфере защиты морской среды;
- только прибрежное государство вправе разрешать морские научные исследования в его исключительной экономической зоне.

Характерно, что объем прав прибрежного государства в исключительной экономической зоне настолько ограничен, что это государство может осуществлять только те права и обязанности, которые предусмотрены в Конвенции 1982 г.

Иными словами, никакое прибрежное государство не может претендовать на осуществление какого-либо права, которое не установлено положениями Конвенции (например, контролировать иностранное судоходство, осуществлять таможенный или медицинский контроль и т.д.).

Поэтому, несмотря на полное признание суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств в исключительной экономической зоне, все же за другими государствами остается право пользования свободами судоходства и полетов, прокладки кабелей и трубопроводов, а также другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, и связанными с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов, но, при этом совместимыми с другими положениями Конвенции 1982 г. (ст. 58, п.1).<sup>58</sup>

Что касается других правомерных видов использования моря, то в их число включено применение искусственных спутников Земли для осуществления космической связи между торговыми судами и береговыми службами посредством системы международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ).

Ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Известно, что национальное (государственное) морское право должно согласовываться с международным. В данном случае можно привести следующий пример России, – в соответствии со ст. 67 Конституции Российская Федерация обладает суверенными права-

---

<sup>58</sup> См. М. Авраменко. Международное морское право в документах. Справочник. Раздел I.

ми и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. Именно в этой связи и был принят 17 декабря 1998 г. Закон «Об исключительной экономической зоне РФ», положения которого полностью соответствуют нормам международного права.

Так, ст.5 этого Закона гласит, что Россия в своей экономической зоне, в частности, осуществляет:

1) суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения живых и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны;

2) суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также промысла живых организмов, относящихся к «сидячим видам» морского дна и его недр;

3) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей;

4) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов и установок и сооружений а также РФ осуществлять юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, касающихся безопасности.

Далее следует выделить то положение, что в соответствии со ст. 39 Закона «Об исключительной экономической зоне РФ» устанавливается ответственность за его нарушение. При этом оговаривается, что иностранное судно может быть задержано, но, как оно само, так и его экипаж освобождаются незамедлительно после предоставления РФ разумного залога или другого обеспечения.<sup>59</sup>

При нарушении Закона «Об исключительной экономической зоне РФ» граждане и юридические лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством РФ за:

- незаконные разведку и промысел живых ресурсов или нарушение правил, связанных с указанной деятельностью;

<sup>59</sup> См. Международное право в документах., Раздел X, СС. 522–524.

- передачу живых или неживых ресурсов иностранным государствам, иностранным гражданам или иностранным юридическим лицам, если это не отражено в лицензии (разрешении);
- нарушение предусмотренных лицензией (разрешением) и (или) международными договорами РФ условий промысла живых ресурсов или нарушение действующих стандартов (норм, правил) по безопасному проведению поиска, разведки и разработки неживых ресурсов, а также требований защиты морской среды, живых или неживых ресурсов;
- нарушения, повлекшие ухудшение условий воспроизводства живых ресурсов;
- проведение без разрешения либо с нарушением условий и установленных правил ресурсных или морских научных исследований;
- загрязнение морской среды с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений;
- нарушения, сопровождающиеся воспрепятствованием законной деятельности должностных лиц органов охраны;
- создание помех законным видам деятельности в исключительной экономической зоне, а также за нарушение указанного закона или международных договоров РФ.

При этом граждане и юридические лица, привлеченные к ответственности за нарушения указанного закона или международных договоров РФ, не освобождаются от возмещения нанесенного вреда, размер которого устанавливается путем проведения соответствующей процедуры.<sup>60</sup>

Принятие Закона «Об исключительной экономической зоне РФ» было обусловлено двумя основными причинами: внутригосударственными изменениями с одной стороны и внешнеполитическими и международно-правовыми факторами – с другой. Особое значение в этом имело вступление в силу Конвенции 1982 г.

Закон «Об исключительной экономической зоне РФ» нацелен на комплексное решение и урегулирование многоплановых проблем, относящихся к исключительной экономической зоне. Он разработан на основе следующих главных принципов:

---

<sup>60</sup> См. Международное право в документах. Раздел X., СС. 522–524.

- природные ресурсы исключительной экономической зоны относятся только и безоговорочно к ведению РФ;
- управление и распоряжение природными ресурсами исключительной экономической зоны относится только к компетенции Правительства России и специальных уполномоченных им на то федеральных органов исполнительной власти в каждом из направлений правового регулирования;
- платность использования природных ресурсов исключительной экономической зоны России с особым учетом экономических интересов малочисленных народов, проживающих в районах Севера и Дальнего Востока, и населения субъектов РФ, проживающего на территориях, прилегающих к морскому побережью России.

Принятие указанного закона позволило законодательно закрепить использование природных ресурсов исключительной экономической зоны РФ, регламентировать все стороны деятельности российских и иностранных физических и юридических лиц, компетентных международных организаций и иностранных государств в географических пределах исключительной экономической зоны РФ.

К началу XXI века время исключительные экономические зоны установили 96 государств, но при этом 25 государств объявили рыболовную зону шириной 200 и менее морских миль.

## Глава 2.3 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЛИВЫ И КАНАЛЫ

В связи с тем, что проливы занимают значительную часть береговой зоны (прибрежных территорий) им уделено особое внимание в системе международного морского права.

*Проливы (straits)* – это естественные морские проходы, соединяющие между собой части открытого моря, либо моря и океаны.

В зависимости от географического положения, масштабности и динамики использования проливов в современном судоходстве принято особо выделять проливы, воды которых интенсивно используются для обеспечения международного судоходства. Они называются в международном морском праве – *международные проливы (international straits)*.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. в части III – «Проливы, используемые для международного судоходства» закрепила оптимальное сочетание интересов как стран, пользующихся международными проливами, так и расположенных вдоль проливов прибрежных к ним государств. В частности в ст. 34 Конвенции говорится, что если пролив используется для международного судоходства между одним районом открытого моря (или исключительной экономической зоны) и другим районом открытого моря (или исключительной экономической зоны) и перекрывается территориальным морем прибрежного или прибрежных государств, то в водах этого пролива все суда пользуются правом *транзитного прохода*.<sup>61</sup>

Определение *транзитный прохода* дается в разделе 2 Части III Конвенции, где таковой представляет собой осуществление свободы судоходства исключительно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив.

Значимость такого определения связана с тем, что в условиях повсеместного расширения прибрежными государствами территориальных вод, произошло полное или частичное перекрытие значительного числа важнейших международных проливов территориальными водами. А такое положение весьма существенно сказывается на интересах торгового мореплавания.

---

<sup>61</sup> См. Международное право в документах. М., 2000, Раздел X. Часть 3, С. 431.

Вместе с тем Конвенция 1982 г. содержит также положения, затрагивающие интересы граничащих с проливами государств в области безопасности мореплавания, рыболовства, предотвращения загрязнения, соблюдения таможенных, фискальных, иммиграционных и санитарных правил. В частности оговаривается, что суда при транзитном проходе должны соблюдать общепринятые международные правила, процедуры и практику, касающиеся безопасности на море, а также предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения с судов.

Иностранные суда при осуществлении права транзитного прохода должны воздерживаться от любой деятельности способной привести к нарушению принципов международного права, предусмотренных Уставом ООН, и не допускать любую деятельность, кроме той, которая имеет место в обычном порядке, если только речь не идет о форс-мажорных обстоятельствах.

Согласно Конвенции 1982 г., режим транзитного прохода не применяется к проливу, используемому для международного судоходства, если в этом проливе имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь, проходящий в открытом море или в исключительной экономической зоне.

Кроме того, иностранные суда во время транзитного прохода через проливы не могут проводить какие бы то ни было исследования или гидрографические съемки без предварительного разрешения государств, граничащих с проливом.

Государства, граничащие с проливами, могут устанавливать морские коридоры и предписывать системы разделения движения судов в проливах, когда это необходимо для содействия безопасному проходу судов.

При этом сами государства должны соблюдать следующие требования:

- а) морские коридоры и системы разделения движения должны соответствовать общепринятым международным правилам;
- б) установление или замена морских коридоров и систем разделения движения должны предварительно утверждаться в ИМО;
- в) установленные морские коридоры и системы разделения движения должны быть обозначены на морских картах, которые должны быть надлежащим образом опубликованы.

Однако положения Конвенции 1982 г. не затрагивают правового режима проливов, который регулируется специальными международными конвенциями. К таковым относятся Черноморские и Балтийские проливы. Для выделения этих проливов в отдельную группу имеется ряд серьезных причин, сложившихся главным образом исторически и с учетом интересов группы стран, связанных с их динамичным использованием. Каковы основные характеристики этих проливов?

### **Черноморские проливы**

Под Черноморскими проливами, этим исторически утвердившимся в отечественной правовой и политической литературе не только за десятилетия, но и в течение столетий названием, имеется в виду один из важнейших международных морских путей, соединяющий Черное и Средиземное моря. Черноморские проливы состоят из пролива Босфор (длина 31 км, ширина от 0,7 км до 3,7 км), Мраморного моря (длина 222 км, ширина от 27 км до 74 км) и пролива Дарданеллы (длина 70 км, ширина от 1,3 км до 2 км).

В истории Европы и Востока эти проливы всегда играли важную роль и до их захвата турецкими войсками Константинополя в 1453 г. режим Черноморских проливов определялся в одностороннем порядке Византией. Но по мере укрепления позиций Османской империи и расширения её территориальных притязаний, Турция установила жесткий единоличный контроль не только в проливах, но и на Черном море.

Традиционно большой интерес к Черному и Средиземному морям проявляла Россия. Её позиции в этом регионе особенно укрепились во второй половине XVIII века, после выхода на Крымский полуостров. Победа русского флота в Чесменском сражении 1770 г. привела к заключению серии двусторонних договоров между Россией и Турцией относительно свободы плавания в Черном море и проливах.

Однако не только Россия и Турция были заинтересованы в том, чтобы сформировать политико-правовой механизм регулирования судоходством в этом районе. Поэтому был поднят вопрос о многосторонних усилиях, который и принес разрешение проблемы.

В 1840 г. в Лондоне был подписан первый многосторонний договор, определяющий режим Черноморских проливов. Его участни-

ками стали Россия, Турция, Австрия, Англия и Пруссия, а в 1841 г. к ним присоединилась Франция.

На режим использования Черноморских проливов всегда большое влияние оказывали события, связанные с геополитическими интересами, в первую очередь, европейских государств. Так, столкновение Турции и России в середине XIX в. вовлекло в события Англию и Францию, а поражение России в этой (Крымской) войне и заключение Парижского мирного договора 1856 г. определили статус проливов. Достигнутые тогда договоренности сохранялись до начала первой Мировой войны, когда Турция в одностороннем порядке нарушила положения договора 1856 г., пропустив в проливы германские крейсера и закрыв проход для торговых судов.

Через пять лет после окончания I Мировой войны, — 24 июля 1923 г. в Лозанне были подписаны Мирный договор и Конвенция о режиме проливов. В конвенции был утвержден принцип свободы плавания судов в Черноморских проливах. Договоренности, достигнутые по этому вопросу, включали в себя специальное положение, согласно которому в мирное время в Черное море через проливы имел право проходить военный флот, мощь которого не превышала бы мощи самого сильного флота одного из прибрежных государств. Роль гарантов соблюдения режима проливов взяли на себя Франция, Италия, Великобритания и Япония. В августе 1923 г. Конвенция была подписана РСФСР, но СССР так ее и не ратифицировал. Исходя из своих государственных интересов и в связи с изменением политической ситуации в Европе, в 1936 г. СССР поддержал предложение Турции о пересмотре Лозаннской конвенции.

Конференция по пересмотру режима проливов открылась 22 июня 1936 г. в швейцарском городе Монтре и завершилась подписанием Конвенции о Черноморских проливах, которая главным образом упоминается как Конвенция Монтре.

Эта конвенция сняла ряд ограничений турецкого суверенитета над проливами, введенные по Лозаннскому мирному договору и Лозаннской Конвенцией о режиме Проливов 1923 г. (в частности, запрет возводить оборонительные укрепления в зоне Проливов), но одновременно возложила совершенно четкие обязательства на правительство Турции в отношении международного судоходства в проливах.

Согласно статье 1 Конвенции Монтре, признается и подтверждается «принцип права свободы прохода и мореплавания в Проливах». При этом специально выделяется положение, согласно которому, в мирное время «торговые суда будут пользоваться правом полной свободы прохода и плавания в Проливах днем и ночью независимо от флага и груза без каких-либо формальностей» при условии уплаты ими установленных в Конвенции весьма умеренных сборов и прохождения санитарного осмотра (ст. 2). Согласно правилам, установленным Конвенцией Монтре, лоцманская и буксирная проводка являются необязательными (ст. 2), а капитаны судов сообщают турецким властям свои названия, флаг, тоннаж, место назначения и отправления (ст. 2), санитарный осмотр при этом сводится к предъявлению санитарной декларации, если на борту нет случаев опасных инфекционных заболеваний (ст. 3).

Далее в Конвенции говорится, что полная свобода судоходства для торговых судов сохраняется и в военное время, в том случае, если Турция не является воюющей стороной (ст. 4), и даже в значительной степени и тогда, если Турция участвует в войне, однако, в этой ситуации это положение распространяется лишь на суда государства, не находящегося в состоянии войны с Турцией (ст. 5).

Конвенция подробно регламентирует проход военных кораблей через Проливы (ст.11–18), ставя в преимущественное положение корабли причерноморских государств по сравнению с другими. Это предпочтение заключается в сроках предварительного уведомления о проходе через проливы. Если все корабли обязаны уведомить турецкие власти о проходе, то в случае причерноморских государств сроки предварительного уведомления составляют 8 дней, то для других государств они почти в два раза больше – за 15 дней до прохода. Кроме того, причерноморские государства в ряде случаев могут проводить свои подводные лодки, а также крупные корабли без ограничения тоннажа через проливы, в то время как общий максимальный тоннаж кораблей других стран, находящихся в Проливах, ограничен 15 тыс. тонн.

Для военных кораблей эти условия прохода сохраняются и в военное время, но лишь в отношении кораблей государств, не находящихся в состоянии войны, и в случае, если сама Турция не является воюющей стороной (ст. 19). Если же Турция находится в со-

стоянии войны, то она по собственному усмотрению определяет условия прохода военных кораблей через Проливы (ст. 20).<sup>62</sup>

Поскольку не все положения Конвенции Монтре полностью устраивали Турцию, то с её стороны с самого начала имели место попытки внести в неё ряд изменений. Они касались в первую очередь вопросов ограничения международного торгового судоходства через проливы в нарушение положений Конвенции. Однако, в течение многих лет в первую очередь европейские страны, а среди них и СССР, не были согласны с целым рядом предложений Турции. Изменения произошли в 1994 г. и были связаны с конкретной ситуацией, которую Турция смогла использовать в своих интересах.

Суть этого юридического факта заключалась в том, что 13 марта 1994 г. в проливе Босфор в районе мыса Филь примерно в двух милях южнее северного входа в этот пролив произошла авария: столкнулись танкер «Нассиа», на борту которого находилось 98600 тонн сырой нефти, и сухогрузный балкер «Шипброкер». В результате столкновения произошел взрыв, и оба судна воспламенились. При этом теплоход «Шипброкер» сел на мель, разрушив прилегающую к морю дорогу и строения. Из танкера «Нассиа» вылилось порядка 18 тыс. тонн горячей нефти. Около 60% поверхности пролива было покрыто тонким слоем нефти.

Это столкновение явилось вторым по тяжести последствий в проливе Босфор после столкновения румынского танкера «Индепентия» с греческим сухогрузом «Евриали» в 1979 г.

Именно аварийное столкновение «Шипброкера» и «Нассиа» послужило поводом для принятия Турцией ряда мер, направленных на изменения правил, установленных Конвенцией Монтре. В связи с сильным загрязнением акватории Министерство экологии Турции, во-первых, призвало население воздержаться от употребления в пищу морских продуктов, сравнив следовавшие по проливу танкеры с «бомбами с часовым механизмами». Во-вторых, министр, выступая как официальное лицо, заявил, что перевозка нефти связана с исключительно высоким риском, а, следовательно, возникла настоятельная необходимость пересмотра международных договоренностей, касающихся судоходства в проливах. Далее, Турецкие вла-

<sup>62</sup> Здесь и выше по Конвенции См.: Международное право в документах. М. 2000, Раздел X. СС. 507–513.

сти предприняли ряд решительных действий. В частности, с июля 1994 г. были введены в действие Правила плавания в турецких проливах и районе Мраморного моря (Marine Traffic Regulations for the Turkish Straits and the Marmara Region).

Поскольку эти Правила были введены в действие, то следует обратить внимание на два вопроса, связанные с их применением:

- Каковы основные положения указанных Правил?
- Как они согласуются с нормами международного права, регулирующими правовой режим проливов?

Следует сказать, что Турция в данном случае, используя сложившуюся ситуацию, пошла на значительные отклонения от Конвенции Монтре. Так, в нарушение ст. 1 Конвенции, введенные Правила плавания в турецких проливах и районе Мраморного моря соответственно ст. 24 «Прекращение движения в связи с вынужденными обстоятельствами» – «*Halting Traffic due to Compulsory Circumstances*» предусматривают право турецких властей на приостановление судоходства в проливах при проведении строительных работ, включая подводные бурения, тушение пожара, научно-исследовательскую деятельность и спортивные мероприятия, спасение и оказание помощи, а также мероприятия по предотвращению и устранению последствий загрязнения морской среды, операции по расследованию преступлений и аварий и в других подобных случаях.

Таким образом, Турция предприняла откровенную попытку получить право под тем или иным предлогом (он может быть в отдельных случаях и надуманным) закрыть проливы для прохода судов.

Кроме того, Правила, введенные Турцией, вошли в противоречие с положением ст. 2 Конвенции Монтре, согласно которым лоцманская проводка и пользование буксирами остаются необязательными, так как ст. 31 Правил, гласит, что турецкие власти там, где сочтут необходимым, могут вводить обязательную лоцманскую проводку.

Приведенный пример показывает, что государства (в данном случае – Турция), используя в виде предлога необходимость повышения уровня гарантий безопасности проход судов через проливы, могут пойти на нарушение достигнутых ранее договоренностей и попытаться ввести новые правила, отвечающие непосредственно их интересам.

Поскольку мореплавание всегда было связано с риском и опасностью, действия Турции, в одностороннем порядке изменившей в сторону ужесточения режим плавания в проливах, используемых для международного судоходства, не могут быть оправданы, так как они противоречат нормам и общепризнанным принципам международного права.

Очевидно, что Турция, как и любое иное государство, имеет право на принятие законов и правил, относящихся к транзитному проходу и касающихся безопасности судоходства, регулирования движения судов, предотвращения загрязнения моря. Однако учитывая международно-правовой статус Черноморских проливов, жизненно важное значение этой водной артерии для государств Черноморского бассейна, такие меры должны приниматься только на международном уровне, или, по меньшей мере, на региональном. В результате обсуждения этого вопроса в ИМО, а также двусторонних переговоров с Россией и рядом других участников Конвенции Монтре и ведущих морских держав, правительство Турции в 1998 г. пошло на пересмотр наиболее неприемлемых статей в более конструктивном духе. Однако турецкие власти по-прежнему настаивают на праве Турции в одностороннем порядке принимать правила судоходства в Проливах, что расходится с духом и принципом Конвенции Монтре.

### **Балтийские проливы**

Для европейских государств, включая Российскую Федерацию, важную роль играют так называемые Балтийские проливы. Их значимость определяется географическим положением и той интенсивностью судоходства, которая сложилась исторически и остается динамичной в настоящее время.

Балтийские, или, как их иногда называют, Датские, проливы, состоят из трех проливов – Большой Бельт, Малый Бельт и Зунд. Именно они являются единственными морскими путями, соединяющими Балтийское море с Северным морем и далее с Атлантическим океаном.

Практическое использование Балтийских проливов имеет давнюю историю. Поэтому не удивительно, что уже 14 марта 1857 г. в Копенгагене была принята Конвенция, в которой определялся режим плавания через них торговых судов. Участники разработки и

подписания этой Конвенции были представлены следующим образом: с одной стороны – Дания, а с другой – Россия, Австрия, Венгрия, Бельгия, Франция, Англия, Ганновер, Голландия, Пруссия, Швеция и Норвегия, а также некоторые графства и вольные города. Официальное название конвенции – «Трактат об отмене пошлин, взимаемых доселе с купеческих судов и грузов при проходе их через проливы Зунда и обоих Бельтов».

Этот документ признается действующим источником права и в настоящее время. В нем, в частности, указывается, что целью его заключения являлось облегчение торговых и мореходных отношений, существовавших в то время между государствами, заинтересованными в использовании Балтийских проливов. Наиболее приемлемым путем решения этого вопроса в то время было согласие между странами-участниками на отмену навсегда всяких сборов, взимаемых с иностранных судов и их грузов при проходе через проливы.

Эта Конвенция является одним из наилучших примеров решения сложной проблемы учета интересов разных стран при установлении режима пользования важными для морского судоходства проливами. Особую роль при разработке и принятии Конвенции, безусловно, выполнила Дания. Она взяла на себя следующие обязательства по Конвенции 1857 г., которая, ещё раз напомним, официально называлась «Трактат об отмене пошлин, взимаемых доселе с купеческих судов при проходе их через проливы Зунда и обоих Бельтов»:

- не взимать никаких таможенных, маячных, или каких бы то ни было других сборов с судов; при этом специально оговаривалось, что сборы, которые, таким образом, отменены, не могут быть восстановлены косвенно, например, посредством увеличения портовых сборов.
- поддерживать в хорошем состоянии все огни и маяки, а также существующие бакены, вежи и знаки, обеспечивающие судоходство в Каттегате, Зунде и Бельтах; при этом на Данию была также возложена обязанность по своевременной замене и, если того требовала навигационная обстановка, по увеличению числа огней и маяков, обеспечивающих плавание в проливах; и, наконец, Дания согласилась поддерживать надзор за лоцманской службой с тем, чтобы обеспечить возможность для капитанов судов пользование лоцманами в Каттегате, Зунде и Бельтах, причем лоц-

манские сборы должны устанавливаться в умеренных размерах и одинаково как для датских, так и для иностранных судов при сохранении правила добровольности лоцманской проводки.<sup>63</sup>

- не останавливать и не задерживать суда, проходящие транзитом через Зунд и Бельтов.

Всесторонняя обоснованность и хорошая проработка Конвенции 1857 г. сделали её документом, являющимся и по настоящее время одним из наиболее авторитетных источников международного морского права.

### Международные каналы

В международном морском праве специально выделяется такой объект как *каналы*. Что собой представляют каналы и почему они занимают «особую строку» в вопросах регулирования морского судоходства?

Во-первых, если проливы являются естественными морскими проходами, то каналы (*channels*) – это искусственно созданные судоходные пути.

Во-вторых, будучи искусственными морскими проходами, каналы были когда-то и кем-то прорыты и оборудованы для судоходства.

В-третьих, значение каналов как узловых точек мировой системы морских коммуникаций обусловило актуальность проблемы их правового режима, – некоторые приканальные страны видят в своем географическом положении дополнительные возможности для повышения собственной роли в мировой политике.

В-четвертых, каналы соединяют открытые моря и поэтому являются важнейшими водными путями международного значения и в этом отношении они значительно отличаются по их значимости от других внутренних вод государства, например, национальных рек.

В-пятых, каналы объективно имеют принципиально важный и значимый статус, который определяется их географическим положением, – все они образуют непосредственное сообщение между обширными районами открытого моря. Так, например, Панамский канал связывает Тихий и Атлантический океаны, Суэцкий – Средиземное и Красное моря с выходом в Индийский океан. Кильский канал соединяет Балтийское море с Северным и далее с Атлантическим океаном.

<sup>63</sup> См. М. Авраменко Международное морское право в документах. Справочник, Раздел I, СС. 151–152.

И, наконец, в шестых, – каналы имеют важное международное значение, определяемое их функциональными характеристиками и ролью для международного судоходства, и в этом отношении каналы не только не уступают многим международным проливам, но в ряде случаев даже превосходят их.

#### *Суэцкий канал*

По степени важности для торгового судоходства и интенсивности движения морских судов на первое место может претендовать Суэцкий канал. Это объясняется целым рядом причин, в т.ч. и историческими. Он был прорыт и подготовлен к судоходству англичанами в 1859 – 1869 гг. Стоимость его постройки на то время определялась в 433 млн франков. Он представлял собою с самого начала не только важную судоходную артерию, но и «восточные военные ворота» в Средиземное море. При этом «западные ворота» – Гибралтарский пролив, в древности называвшийся Геркулесовыми столбами, уже тогда привлекал интерес европейских стран и, в первую очередь, Великобритании.

В 1906 г. Алжесирасская конференция положила начало объединенному европейскому контролю в районе Гибралтара, – речь в основном шла о марокканском городе и порте Танжере, имевшем в то время большое значение не только как политически и стратегически важный пункт, но также и как перекресток морских торговых путей.

В 1911 г. по вопросу Танжера были достигнуты договоренности между Францией и Германией, а через год – в 1912 между Францией и Испанией, хотя Испания надеялась в дальнейшем на их изменения в свою пользу. Далее в переговоры по поводу Танжера, а, следовательно, и Гибралтара, вступила Великобритания, что в итоге привело к конференции заинтересованных держав в Лондоне и Париже, на которых был выработан статут Танжера, предусматривающий его интернационализацию под формальным сюзеренитетом марокканского султана. Этот статут был изменен в 1928 г., когда в административный аппарат управления вошла Италия.

Значительно изменилось положение, а, соответственно, и значимость Гибралтарского пролива после II Мировой войны и создания НАТО. Практически Гибралтар оказался под контролем Великобритании, и Северо-Атлантического альянса.

С первых дней использования канал принадлежал формально Международному обществу Суэцкого канала, а фактически – Вели-

кобритании. Срок концессии должен был бы закончиться в 1969 г. Однако произошли многие изменения, и судьба канала оказалась совсем не такой, как предполагали его создатели.

Уже в 1888 г. решением Константинопольской конвенции были установлены правила, регулирующие режим использования Суэцкого канала, среди которых особое место занимало право свободного плавания по нему. Константинопольская конвенция явилась первым в истории международного морского права договором, провозгласившим принцип свободы использования морского канала судами всех наций. Ее первоначальными участниками были Австро-Венгрия, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Россия, Турция и Франция. Особую позицию заняла Великобритания – она, хотя и участвовала в выработке конвенции, стала ее участницей лишь в 1904 г.

Каковы же наиболее важные принципы судоходства в канале, установленные Константинопольской конвенцией? Это:

- принцип свободы пользования каналом судами всех государств;
- принцип равенства всех государств при пользовании каналом;
- принцип нейтралитета, запрещения блокады канала.

В качестве гарантии свободы пользования каналом Константинопольская конвенция предусматривала обязанность участников не нарушать какими-либо действиями свободного пользования каналом ни в военное, ни в мирное время (ст. 1), а также не допускать попыток, имеющих целью нарушить неприкосновенность канала (ст.2).

Равным образом не допускалось нарушение неприкосновенности материальной части, учреждений, построек и работ как в морском канале, так и в пресноводном (ст.3). Важно отметить, что принцип свободы пользования каналом согласно Константинопольской конвенции не ограничен во времени (ст. 14), – он подтвержден и в преамбуле Константинопольской конвенции, где говорится о стремлении её участников «утвердить договорным актом существование определенного порядка, долженствующего оградить на все времена и для всех государств свободное пользование морским Суэцким каналом».<sup>64</sup>

Вообще принципу равенства государств при пользовании каналом в Константинопольской конвенции уделено большое внимание.

<sup>64</sup> Здесь и далее по Константинопольской Конвенции: Международное морское право в документах, Раздел I, СС. 153 – 156

Так, он находит своё подтверждение в её ст. 1 и 12, а именно, согласно ст. 1 канал свободен и открыт для всех коммерческих и военных судов без различия флага. Чтобы избежать нарушения этого принципа, всем государствам-участникам конвенции «... запрещается домогаться территориальных или коммерческих преимуществ, привилегий в международных соглашениях, кои могут состояться в отношении канала» (ст. 12). Равными для всех пользователей канала, их судов и компаний являются условия прохода судов, определяемые законодательством Египта; уравниены права и обязанности судовладельцев и судоводителей.

Составной частью общего принципа равенства всех государств при пользовании каналом является принцип «недискриминации». Он введен в практику и используется потому, что общее правило равенства может быть нарушено структурой пошлин и сборов, которые налагали бы, соответственно, большие или меньшие финансовые обязанности на пользователей в зависимости от флага судна, его владельца. Поэтому сборы за транзит и оказываемые услуги должны взиматься со всех судов на равных основаниях, в зависимости от чистой регистровой вместимости судна, степени его загруженности (по грузу или в балласте) и вида оказываемых услуг.

Государства-участники Константинопольской конвенции взяли на себя обязательство никогда не применять право блокады (ст. 1). Для обеспечения реальной гарантии равенства и свободы судоходства по каналу Конвенцией запрещалось строить базы и владеть ими, сооружать какие бы то ни было укрепления, содержать военные корабли в зоне канала (ст. 7, 11).

Были возложены серьезные обязанности на представителей держав, подписавших конвенцию, в том числе им вменялось «требовать уничтожения всяких сооружений и рассеяния всяких сборищ, кои могли бы иметь целью или последствием нарушение свободы и полной обеспеченности судоходства» (ст.8). Ввиду того, что канал и в военное время должен оставаться открытым для свободного прохода в т.ч. и военных судов воюющих держав, «никакие действия, допускаемые войной», – говорится в ст. 4 Конвенции, – «и никакие действия, враждебные или имеющие целью нарушение свободного плавания по каналу, не будут допускаемые в канале, в его входных портах, равно как и в районе 12 миль от этих портов».

Следует отметить, что в тексте Конвенции указывалось 3 мили. Однако, учитывая, что декретом президента Египта 1958 г. ширина территориальных вод этого государства была увеличена до 12 морских миль, соответствующая поправка была внесена и в положения Конвенции.

Учитывая значимость Суэцкого канала и сложность ближневосточной ситуации, правила прохода военных судов через него предписывают обеспечение их проведения в самый короткий срок, без каких-либо остановок и задержек. Далее оговаривается временной порядок прохождения военных кораблей через канал. Так, срок их пребывания в Порт-Саиде и на рейде Суэца не должен превышать 24 ч, а между отходом из входного порта судов воюющих держав должен соблюдаться интервал в 24 ч (ст.4). Кроме того, в канале и его входных портах в военное время запрещается высаживать и принимать на борт судна войска, оружие и другие военные принадлежности (ст. 5).

В середине 1950-х годов в районе Суэцкого канала произошли серьезные политические изменения, что вызвало необходимость внесения значительных изменений в текст Константинопольской конвенции.

Суть изменений сводится к тому, что 1 августа 1956 г. последовало заявления Президента Египта, в котором говорилось о национализации Суэцкого канала. Это вызвало крайне негативную реакцию Англии и Франции, что привело ко второй Ближневосточной войне. Но вскоре после ликвидации этого конфликта, – уже 18 марта 1957 г. в Меморандуме правительства Египта было сказано о возобновлении судоходства по каналу, а в Декларации от 24 апреля того же года египетское правительство подтвердило верность своим международным обязательствам. В том числе было заявлено о готовности и решимости «дать возможность Суэцкому каналу быть действенным и удовлетворяющим потребности путем, связывающим страны Земного шара и служащим делу мира и процветания». Действительно, в современной доктрине международного права Суэцкий канал рассматривается как важнейший искусственный внутренний водный путь международного значения. Поэтому правила пользования им предполагают, что суда иностранных государств могут проходить каналом, во-первых, только при наличии договора о согласии на это, а, во-вторых, – при условии соблюдения требова-

ния и норм плавания как непреложных правил, установленных государством, по чьей территории проложен канал, т.е. – Египтом. Со своей стороны, Египет принял на себя обязательства по предоставлению права пользования каналом иностранными судами в односторонней декларации от 24 апреля 1957 г., приобщенной к письму министра иностранных дел Египта Генеральному секретарю ООН.

При этом была отмечена неизбежность условий и духа Константинопольской конвенции, а также приверженность Уставу, принципам и целям ООН. Египетское правительство обязалось «обеспечить свободное и непрерывное судоходство для всех стран в пределах положений Константинопольской конвенции 1888 г. и в соответствии с ними».

Для управления движением судов в канале правительством Египта был создан специальный орган – Администрация Суэцкого Канала (АСК), на которую возлагались все права и обязанности, связанные с управлением, эксплуатацией, содержанием и улучшением навигационных условий в канале. Однако права этой Администрации в определенных вопросах ограничены. Так, она не вправе принимать меры, противоречащие Константинопольской конвенции и Декларации 1957 г. Например, согласно специальному положению указанной декларации, АСК ни в коем случае не может предоставить любому судну, компании или чьей-либо стороне какого-либо преимущества или предпочтения, не предоставленного на тех же условиях другим судам, компаниям или сторонам.

Поэтому установлен четкий порядок осуществления судоходства по каналу, который определяется Правилами плавания по Суэцкому каналу. В них оговорены требования к судам, при соблюдении которых они могут быть допущены для прохода каналом, а, соответственно установлены полномочия АСК и Управления портами.

Особое внимание обращается на необходимость соблюдения Правил о максимальных размерах судов, допустимых для прохода каналом. Их несоблюдения может вызвать определенные сложности при проводке, что влечет за собой отказ в проходе (ст. 47 Правил), либо задержку с включением в караван и штрафные санкции.

В целом же, Константинопольская конвенция 1888 г действует по настоящее время, но с изъятиями положений, противоречащих Уставу ООН и законодательству Египта. Так, утратили силу специальные оговорки в ст. 8, 9, 10, 13 об особых правах Императорского

Отоманского правительства по обеспечению выполнения Константинопольской конвенции в связи с реализацией Египтом права на самоопределение и национализацией в 1956 г. компании Суэцкого канала.

### Кильский канал

Для Европейских стран большое значение имеет Кильский канал, который пересекает основание Ютландского полуострова между бухтой Килер-Фёрде и устьем реки Эльба. Он является кратчайшим путем, соединяющим такие интенсивно используемые моря как Балтийское и Северное. При этом нужно отметить, что в последние 20–25 лет Северное море стало не только морем «традиционного» использования, но и районом активной нефте-добычи.

Длина Кильского канала составляет 98,7 км, ширина по поверхности 102 м, по дну 42 м. Глубина на судоходном фарватере 11,3 м. Канал полностью расположен на территории Германии. Он на 685 км сокращает путь по сравнению с плаванием через Балтийские проливы, что и придает ему особое значение.

Канал создавался в 1887 – 1895 годах. До 1918 г. он носил название Кайзер Вильгельм-канала, а затем – Норд-ост каналом. Право прохода через Кильский канал было установлено Версальским договором 1919 г., согласно которому канал был открыт для торговых и военных судов всех стран, находящихся в состоянии мира с Германией. В случае участия Германии в войне она была в праве его закрыть для судов воюющих с ней стран. В отдельных случаях Германия допускала отклонения от договоренности. Например, в 1920 г. через Кильский канал Германией не был пропущен английский пароход с французским военным снаряжением для Польши, воевавшей в то время с Советской Россией.

Таким образом, установленный в Версальском мирном договоре правовой режим Кильского канала был основан на принципах, уже известных по Константинопольской конвенции 1888 г. В нем, как видно, не только декларировалась равная свобода прохода по каналу для торговых и военных судов всех стран, находящихся в состоянии мира с Германией, но последняя была беспрекословно ограничена в строительстве укреплений и устройства артиллерийских батарей, которые могли бы угрожать морским путям между Балтийским и Северным морями.

Порядок судоходства по каналу регламентируется Правилами плавания в Кильском канале, согласно которым торговые суда всех стран пользуются свободой прохода после уплаты транзитных сборов и получения пропускного свидетельства. В проходе может быть отказано судам, не отвечающим всем необходимым требованиям для плавания по каналу.

Военные же корабли проходят канал только при наличии разрешения, заблаговременно полученного дипломатическим путем. При проходе через канал военные корабли пользуются иммунитетом, но обязаны соблюдать все правила прохода.

Движение судов в Кильском канале двустороннее и регулируется диспетчерской службой. В связи с высокой интенсивностью движения по нему скорость судов не должна превышать 8 узлов. Отдельно предусмотрено обеспечение условий для безопасного расхождения встречных или обгоняющих друг друга судов – для этого созданы специальные места расширения канала. В режиме ожидания расхождения судно прижимается к палам, установленным у кромок канала, отдает якорь на одну смычку и удерживается на месте, периодически работая машиной.

Проход по каналу, включая время, затрачиваемое на шлюзование, занимает, как правило, 8–10 часов. Процедура прохождения судном Кильского канала предусматривает, что перед входом в шлюз капитан судна должен заполнить бланк уведомления в двух экземплярах и приложить к нему мерительное свидетельство и другие судовые документы.

Суда, приходящие с моря, бланк уведомления получают от лоцмана, который может дать консультацию по вопросам судоходства в канале. При этом по правилам прохождения через канал предусматривается обязательная лоцманская проводка. Кроме того, перед входом в Кильский канал на борт судна принимается рулевой, предоставляемый администрацией канала. На судно валовой вместимостью 2500 рег. т и более необходимо брать двух рулевых.

Все суда, представляющие повышенную опасность, включая буксирующие или толкающие, а также суда, перевозящие нефть, нефтепродукты, газы или химикаты без упаковки, равно как и суда, не прошедшие дегазации или инерттизации (заполнение грузовых танков инертными газами в целях обеспечения безопасности) после выгрузки нефти и нефтепродуктов с температурой воспламенения ниже 35°C, и

суда с атомной энергетической установкой должны заблаговременно посылать донесения, содержащие следующие сведения:

- название и позывной судна;
- государственную принадлежность;
- длину и осадку судна;
- порт отправления и порт назначения;
- вид и количество груза с подробным описанием опасного груза;
- наличие удостоверения согласно коду ИМО (при перевозке химикатов);
- наличие повреждений судна или груза;
- имя (название) судовладельца.

Правила прохода через Кильский канал предусматривают обязательное наличие следующих документов:

- заполненного и подписанного капитаном судна бланка уведомления о прибытии;
- мерительного свидетельства и других судовых документов;
- документов о грузе (по требованию).

Капитаны, имеющие право свободного прохода, должны иметь соответствующее свидетельство и предъявлять его, но при наличии документ, подтверждающего личность владельца этого свидетельства.

В Кильском канале, за исключением случаев, когда имеется специальное разрешение, радиосвязь допускается устанавливать только с ближайшей немецкой береговой радиостанцией общего пользования. Вблизи крупных селений пользование радиопередатчиками ограничено.

Суда, проходящие Кильский канал, подвергаются медико-санитарному обследованию, если они считаются инфекционными или подозреваются в этом.

Несмотря на то, что международных договоров, устанавливающих правовой режим Кильского канала нет, за ним сохраняется его международный характер. Пример Кильского канала подтверждает тот факт, что на основе длительной и обширной практики использования этого важного судоходного пути сформировалась международная обычная норма, определяющая правила и право прохода через Кильский канал торговых и военных судов всех стран.

В этом случае проявляется сочетание национальных, государственных интересов, (а также национального, государственного

права) и международных интересов. С одной стороны порядок применения установленных норм регулируется национальными актами Германии, а с другой, например, – закрытие Кильского канала для прохода судов либо дискриминация флага будут рассматриваться как нарушения международного права.

### **Панамский канал**

Для Западного полушария и так называемого Нового Света, важную роль играет Панамский канал, история которого отличается сложностью как строительства, так и формирования механизмов регулирования использования.

Этот канал соединяет Панамский залив Тихого океана и залив Москитос Карибского моря. Идея прорытия такого искусственного судоходного пути родилась давно. Но только в 1881 г. французский инженер Лессепс, разработав окончательный план его строительства, создал компанию по сооружению канала. Компания довольно быстро – в 1889 г. со скандалом обанкротилась, но через пять лет (в 1894 г.) была создана новая компания, которая также не выдержала испытания строительством нового канала. В 1902 г. в дело вмешалось американское правительство, заинтересованное в скорейшем завершении этой гигантской по тому времени стройки. Конгресс САСШ (Северо-Американских Соединенных Штатов, – именно так тогда назывались современные США) принял закон, который уполномочивал Президента взять концессию с выплатой 40 млн долларов компании и 10 млн долларов Колумбии за уступку территории будущего канала. Сперва удалось подписать соглашение между правительствами двух стран, но парламент Колумбии отказался ратифицировать этот договор. Однако Соединенные Штаты не собирались отказываться от своих планов поставить под контроль не только строительство, но и дальнейшее использование Суэцкого канала. Поэтому при участии США была в 1903 г. совершена так называемая «сепаратистская революция» в Панаме, после чего новое правительство этой республики, получив признание США, 26 февраля 1904 г. подписало договор, по которому Соединенные Штаты навсегда получили право пользования зоной канала. В документе говорилось, что Соединенным Штатам «предоставлялись на вечные времена пользование, занятие и контроль определенной части суши и земли под водой для сооружения, поддержания,

управления, оздоровления и охраны судоходного меж океанского канала шириной в 10 миль (а, кроме того, и некоторых земель и островов вне означенной зоны)». За это США выплатили Панаме 10 млн долларов, а с начала работ (1913 г.) выплачивали по 250 тысяч долларов ежегодно.

В 1922 г. Колумбия, получив компенсацию в 25 млн долларов, признала законность совершенных операций и путь к открытию канала был открыт.

Панамский канал начал функционировать как судоходная линия 15 августа 1914 г., но для целей международного мореплавания он стал действовать лишь в 1920 г. В настоящее время канал объявлен постоянно нейтральным международным морским путем, открытым для судоходства всех стран на условиях полного равенства и недискриминации.

В соответствии с Правилами плавания власти канала могут отказать любому судну в праве прохода по каналу в том случае, если характер груза, а также состояние корпуса судна таковы, что они подвергают опасности сооружения канала или могут сделать это судно препятствием для прохода через канал других судов, а также, если осадка судна превышает допустимую, которая периодически объявляется властями канала.

Не разрешается проходить через канал судам:

- при крене более  $10^{\circ}$ ;
- имеющим такое расположение груза, которое может опасно сказаться на остойчивости и управляемости судна;
- имеющим такой дифферент, который может опасно сказаться на управляемости судна.

31 декабря 1999 г. Панамский канал перешел под суверенитет Панамы в соответствии с договором Торрихоса – Картера 1977 г. После этого канал получил статус государственного предприятия. Управляет им Совет из девяти членов во главе с Министром по делам канала. Бюджет канала независим от госбюджета Панамы. Учитывая не только государственно-национальную, но и международную важность этого объекта, персоналу канала запрещено участвовать в забастовках и любых других действиях, способных помешать его функционированию.

## Глава 2.4

### АРХИПЕЛАЖНЫЕ ВОДЫ И КОНТИНЕНТАЛЬНЫЙ ШЕЛЬФ

В современном международном морском праве имеется ряд правил и норм, которые можно условно назвать «нетрадиционными». Дело в том, что если многие ныне существующие нормы и правила формировались веками, по мере развития международного мореплавания и судоходства, то ряд событий, произошедших в последние 40 – 50 лет стимулировали введение новых положений.

Так, во второй половине XX столетия политическую и экономическую независимость получили десятки государств, многие из которых имеют островное и архипелажное расположение. Это и вызвало появление вопроса о правилах использования вод, которые служили, а, соответственно, и в дальнейшем должны служить важными судоходными путями, располагаясь при этом практически на территории, находящейся под юрисдикцией какого-либо государства.

Поэтому сравнительно недавно в терминологию международного морского права было введено понятие «*архипелажные воды*».

#### Архипелажные воды

Это воды, расположенные внутри архипелага и его омывающие. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (ст.46) трактует «*архипелаг*» – как группу островов, включая их части, соединяющих их воды и другие природные образования, которые настолько тесно взаимосвязаны, что составляют единое географическое, экономическое и политическое целое или исторически считаются таковым.<sup>65</sup>

К наиболее крупным и известным государствам-архипелагам обычно относят Индонезия, Филиппины, Фиджи и ряд других. С получением суверенитета многие островные государства стали более заинтересованы в выгодном для себя использовании вод, омывающих их прибрежные территории.

Поэтому не случайно правовой статус архипелажных вод приобрел особую актуальность в последние десятилетия, поскольку государства-архипелаги неоднократно предпринимали попытки подчинить своему суверенитету воды, которые традиционно использовались как открытое море.

---

<sup>65</sup> См. Международное право в документах. М., 2000. Раздел X.

Первыми такое стремление в одностороннем порядке предприняли в 1955 г. Филиппины, что рассматривалось как нарушение международного морского права. Правительство этой страны выступило с заявлением, в котором утверждалось, что все воды, располагающиеся между островами Филиппинского архипелага, будут им рассматриваться в качестве внутренних вод, а, следовательно, они подпадают под исключительный суверенитет Филиппин. Вслед за Филиппинами всего лишь два года спустя, в 1957 г., с аналогичными притязаниями выступила Индонезия. Но интересы этого государства оказались гораздо более масштабными, чем у Филиппин. Индонезия в одностороннем порядке заявила о своем суверенитете над огромными морскими пространствами, ранее без каких-либо ограничений используемыми для международного судоходства.

Следовательно, объективно возник вопрос о необходимости внесения серьезных изменений в международное морское право. Это можно было сделать только путем многосторонних переговоров по данному вопросу. Именно этот вопрос рассматривался на III Конференции по морскому праву. В принятую там в 1982 г. Конвенцию ООН с целью разрешения возникших противоречий в вопросах использования архипелажных вод, был внесен ряд специальных положений по правовому регулированию их использования.

В частности, Конвенцией предусмотрено право государства-архипелага проводить прямые исходные линии, соединяющие наиболее выдающиеся в море точки самых отдаленных островов и осыхающих рифов архипелага, при специально оговоренном условии, что в пределы таких исходных линий должны быть включены главные острова, а также район, в котором, соотношение между площадью водной поверхности и площадью суши, включая атоллы, составляет от 1:1 до 9:1. Длина таких исходных линий не должна превышать 100 морских миль (лишь 3% от общего числа таких линий могут достигать 125 морских миль). Кроме того, установлено, что при проведении таких исходных линий не следует допускать сколько-нибудь заметных отклонений от общей конфигурации архипелага, а ширина территориальных вод, прилегающей зоны и исключительной экономической зоны должна отсчитываться с внешней стороны архипелажных исходных линий.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> См. М. Авраменко. Международное морское право в документах. Раздел I.

Однако сложность вопроса заключалась в том, необходимо было совместить интересы суверенных архипелажных государств на омывающие их воды с рядом положений, соблюдение которых позволяло бы должным образом учитывать и законные интересы других государств в пользовании такими водами.

В случае компромиссного решения государства-архипелаги должны были признать традиционное право на рыболовство и другие виды правомерной деятельности непосредственно прилегающих государств в специально определенных районах в пределах своих архипелажных вод. Поэтому было установлено, что порядок и условия осуществления таких прав должны регулироваться двусторонними соглашениями, причем государство-архипелаг не может наносить ущерба существующим подводным кабелям, проложенным другими государствами и проходящим через его воды, не подходя к берегу, а также не должно препятствовать поддержанию этих кабелей в исправном состоянии и замене.

Поскольку архипелажные воды, как правило, широко использовались в международном судоходстве, то по аналогии с территориальными водами в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. оговаривается, что при условии соблюдения режима внутренних вод, находящихся в пределах архипелажных, все государства сохраняют право мирного прохода через них.

Учитывая особое положение архипелажных вод в морских пространствах, все же были сделаны специальные оговорки по вопросу мирного прохода.

Во-первых, было введено понятие *архипелажного прохода*, под которым понимается осуществление права нормального судоходства и пролета с единственной целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря или исключительной экономической зоны в другую часть открытого моря или исключительной экономической зоны.

Во-вторых, для путей обычно используемых для международного судоходства, которые находятся в пределах архипелажных вод и территориального моря, был установлен соответствующий режим *архипелажного прохода*.

И, наконец, признавая важность архипелажных зон для государств-архипелагов, за ними оставлялись широкие полномочия по определению и замене морских коридоров или систем разделения

движения для судов. Формально порядок установления таких коридоров или систем предполагает специальное их утверждение ИМО, но при принятии соответствующего решения государством – архипелагом. Если такие коридоры не установлены, то право архипелажного прохода по морским коридорам может осуществляться по путям, обычно используемым для международного судоходства.

### Континентальный шельф

Вторая половина XX века – это период развития научно-технической мысли, создания новых технологий, устремления человечества в космическое пространство. Среди многих достижений научно-технической революции следует особенно выделить те успехи, которые были достигнуты в деле освоения богатств Мирового океана. Важное место в этом занимает *континентальный шельф*, который следует рассматривать и как часть морских пространств, и как особую зону прибрежных территорий. Известно, что именно континентальный шельф чрезвычайно богат различного рода ресурсами, среди которых особую значимость для мирового хозяйства имеет углеводородное топливо – нефть.

Согласно Конвенции 1958 г., принятой на I Женевской Конференции ООН по морскому праву, под *континентальным шельфом* (*continental shelf*) понимается поверхность и недра морского дна подводных районов, примыкающих к берегу за пределами территориальных вод до глубины в 200 м или за этими пределами до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств, а также поверхность и недра подводных районов, примыкающих к берегам островов.

При этом Конвенция 1958 г. устанавливает два критерия для определения внешней границы континентального шельфа:

- глубины 200 м;
- техническая доступность (так называемый критерий эксплуатационности).

Однако, понятие континентального шельфа, имеется не только в юридическом значении. В географической науке, например, континентальный шельф определяется как «относительно узкая полоса морско-

го дна, обрамляющая континентальный массив, внешний край которого быстро погружается в направлении океанских глубин».<sup>67</sup>

В современной мировой практике морского права по вопросам критериев континентального шельфа возникли серьезные противоречия. Известно, что континентальный шельф, примыкающий к берегам некоторых государств, очень широк, крутизна его склона невелика, а покрывающие воды имеют небольшую глубину. Таким государствам как, например, Аргентина, выгоден критерий глубины при исчислении своего шельфа. У некоторых же государств (Чили, Перу, Испания) шельф очень узок, поскольку почти сразу происходит резкий обрыв на большие глубины. Для таких государств будет крайне невыгодно применение критерия глубины.

Что касается критерия эксплуатабельности, то его применение удобно для развитых государств, имеющих в своем распоряжении соответствующие технологии. А это входит в противоречия с интересами и возможностями стран, чей технический потенциал ограничен.

Поэтому на Третьей Конференции ООН по морскому праву был достигнут компромисс, суть которого заключается в том, что было дано новое и более четкое определение континентального шельфа. Это определение включено в Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.

Согласно ее положениям *под континентальным шельфом* понимается морское дно и недра подводных районов, простирающиеся за пределами территориальных вод на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Если, однако, подводная окраина материка простирается более чем на 200 миль от берега, то в таком случае внешняя граница может находиться не далее 350 миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод, или не далее 100 миль от 2500-метровой изобаты.

В Конвенцию 1982 г. практически без изменений вошли положения Конвенции 1958 г. о континентальном шельфе, определяю-

---

<sup>67</sup> Словарь общегеографических терминов – A Glossary of Geographical Terms, М., 1975, С. 229.

шие характер суверенных прав государств на континентальный шельф в целях его разведки и разработки.<sup>68</sup>

С геолого-морфологической точки зрения континентальный шельф – это пологая часть материка, продолжающаяся под морскими водами до того места, где она резко переходит в материковый склон.

Таким образом, юридическое понятие континентального шельфа шире географического и геолого-морфологического, поскольку включает помимо самого шельфа прибрежные районы морского дна, где континентального шельфа в его прямом смысле нет, а также районы морского дна, лежащие за пределами континентального шельфа. Кроме того, если с географической точки зрения шельф начинается от берега моря, то с юридической – от внешней границы территориального моря, поскольку территориальное море, морское дно и его недра в рамках территориальных вод входят в состав государственной территории прибрежного государства.

Континентальный шельф за пределами территориальных вод не входит в состав государственной территории, но прибрежные государства обладают определенными правами в пределах континентального шельфа за границей территориальных вод.

Российская Федерация является одним из субъектов международного права и в связи с вопросом о континентальном шельфе всегда проявляла большую заинтересованность. Кроме того, следует отметить, что Россия, занимая одну седьмую часть суши, располагает самой большой по протяженности в мире береговой зоной. Поэтому в соответствии с международными соглашениями и Конвенцией ООН по морскому праву в 1995 г. был принят Закон “О континентальном шельфе РФ”.

В соответствии с этим Законом континентальный шельф РФ включает в себя морское дно и недра подводных районов, располагающихся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Это определение континентального шельфа применяется также ко всем островам РФ.

Внешняя граница континентального шельфа РФ определена на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, т.е. тех линий, от

---

<sup>68</sup> См. М.Авраменко. Международное морское право в документах., Раздел I.

которых отмеряется ширина территориального моря, но при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более чем 200 морских миль от указанных исходных линий, то внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Делимитация континентального шельфа между РФ и государствами, побережья которых противоположны побережью РФ, осуществляется на основе международных договоров РФ или норм международного права.

Линии внешних границ континентального шельфа или заменяющие их, равно как и установленные Правительством РФ перечни географических координат точек с указанием основных геодезических данных и делимитационные линии указываются на картах соответствующего масштаба и должны публиковаться в «Известиях мореплавателям».

Этим Законом устанавливаются права РФ на континентальном шельфе. К таковым относятся:

- суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов, – они являются исключительными в том смысле, что если РФ не осуществляет их, никто не может делать это без ее согласия;
- исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;
- исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений, причем РФ осуществляет юрисдикцию над последними, в том числе в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также касающихся безопасности;
- юрисдикцию в отношении:
  - морских научных исследований;
  - защиты и сохранения морской среды;
  - прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов РФ.

При этом Законом оговаривается, что права России на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами.

Закон также предусматривает, что искусственные острова, установки и сооружения не могут обладать статусом островов и не имеют территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Вокруг них устанавливаются зоны безопасности, которые простираются не более, чем на 500 м от каждой точки внешнего края искусственных островов, установок и сооружений.<sup>69</sup>

Специально уполномоченный федеральный орган должен сообщать о создании искусственных островов, установок и сооружений, об установлении вокруг них зон безопасности, а также об их полном или частичном удалении с указанием глубины, географических координат, размеров, а также о проложенных кабелях и трубопроводах с целью обязательного опубликования в «Извещениях мореплавателям».

В соответствии с международным правом Россия взяла на себя весьма важное обязательство в плане обеспечения безопасности мореплавания, что предусмотрено в соответствующей ст. 16: «Искусственные острова, установки и сооружения не создаются на признанных морских путях, имеющих существенное значение для международного судоходства».

Физические и юридические лица, виновные в нарушении положений указанного Закона, привлекаются к административной или уголовной ответственности в соответствии с российским законодательством в зависимости от характера правонарушения, тяжести его последствий и размера нанесенного ущерба. Указанные лица не освобождаются от возмещения нанесенного ущерба.

---

<sup>69</sup> См. Международное право в документах. М., 2000, Раздел X, СС. 520–522; М.Авраменко Международное право в документах. Справочник, Раздел II.

## Глава 2.5 АРКТИКА

Особое место в международном морском праве занимают так называемые приполярные районы, которые иногда в практике называют высокоширотными. В связи с этим выделяются два таких района – Арктика и Антарктика.

*Арктика* – северная полярная область земного шара, в рамках которой расположен весь Северный Ледовитый океан, примыкающие части Тихого и Атлантического океанов, а также окраины материков Евразии и Северной Америки в пределах полярного круга (66°33' с.ш.). В арктической зоне находится восемь стран: Россия, США (Аляска), Канада, Дания (Гренландия), Норвегия, Исландия, Швеция и Финляндия. Эти страны, называемые приарктическими, внесли наибольший вклад в исследование и освоение данного района,<sup>70</sup> являющегося уникальным во многих отношениях: геополитическом, экологическом, экономическом, военно-политическом.

Значение Арктики в глобальном масштабе определяется тем, что она оказывает существенное влияние на формирование климата и погоды северного полушария. Кроме того, Арктические территории и находящиеся там природные ресурсы, в том числе открытые недавно крупные месторождения нефти и газа, приобретают все большее значение для экономики государств этого региона. Арктика играет важную роль с точки зрения военно-стратегической безопасности и является вместе с тем важным связующим Запад и Восток морским и воздушным путем.

Эти факторы и объясняют то повышенное внимание, которое уделяется правовому режиму Арктики.

В силу своего географического положения и ряда исторических причин приарктические страны традиционно исходят из наличия у них особых интересов к этому региону. Поэтому возникает вопрос о преимущественных правах при использовании арктических пространств и определения их правового режима. Это нашло отражение в международно-правовой доктрине, в частности в так называемой «секторальной теории». Согласно ее положениям каждое приарктическое государство обладает особыми правами в своем полярном секторе, – выделенном «треугольнике», основанием которого является побережье соответст-

---

<sup>70</sup> По определению понятия район См. М. Авраменко Международное морское право. Справочник. Раздел I.

вующего государства, а сторонами – линии, проходящие по меридианам к Северному полюсу. Особенно активно в пользу теории секторального деления Арктики в свое время выступала Канада, которая в ряде национальных законодательных актов (например, в Законе о северных территориях 1925 г.), а также и в официальных заявлениях отстаивала свой суверенитет на земли, острова и даже морские пространства, лежащие к северу от канадского побережья.

Ещё Российская империя, а затем СССР также принимали меры по защите своих законных интересов в Арктике. Так, в ноте МИД России в 1916 г. было заявлено о её решении включить в состав империи все земли, являющиеся продолжением на север Сибирского континентального плоскогорья. Аналогичное содержание имела нота Наркомата иностранных дел СССР от 4 ноября 1924 г. Кроме того, в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» в пределах между меридианами 32°04'35" в.д. и 18°49'30" з.д. было провозглашено право СССР «на все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми». Исключение было сделано лишь для восточных островов архипелага Шпицберген, который, согласно Парижскому договору о Шпицбергене 1920 г. был передан Норвегии.

Хотя секторальная теория получила в той или иной степени отражение в официальной позиции Канады и международно-правовой доктрине бывшего СССР, три других приарктических государства не установили собственных секторов и не поддержали секторального деления Арктики в целом.

Что касается морских районов Арктики, в том числе и тех, которые постоянно покрыты льдами, то здесь действуют правовые режимы, установленные нормами международного морского права, согласно которым определяются статус и режим морских пространств (внутренние воды, территориальное море, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, открытое море).

Существенной особенностью, определяющей режим российских арктических морей и находящегося там территориального моря, является наличие проходящих через них трасс Северного морского пути.

Правовой режим плавания иностранных судов на трассах Северного морского пути основан на положениях российского законодательства, в рамках которого регулируется порядок доступа и плавания в таких районах, как внутренние воды, территориальное море и ис-

ключительная экономическая зона. То, что отдельные участки трасс в тот или иной период времени могут пролегать в открытом море, не оказывает влияние на целостность этой транспортной коммуникации, так как нахождение судна на таких участках невозможно без предварительного либо последующего пересечения российских вод.

Таким образом, Северный морской путь следует относить к категории национальных коммуникаций, а, следовательно, Россия в их отношении имеет исключительные права как прибрежное государство.

В настоящее время доступ на Северный морской путь регламентируется Правилами плавания по трассам Северного морского пути, введенными в действие с 1 июля 1991 г. Согласно их положениям, судам любой национальности открывается доступ на эту коммуникацию на не дискриминационной основе. Доступ осуществляется под контролем специальных российских навигационных служб, – специально созданных штабов морских операций, которые действуют на базе Мурманского и Дальневосточного морских пароходств, связанных в свою очередь с Администрацией Северного морского пути, функционирующей при Министерстве транспорта РФ.

Согласно установленным правилам, судовладелец или капитан судна, намеревающегося пройти по трассе, должен направить в Администрацию уведомление и заявку на проводку по форме и в сроки, указанные в «Руководстве для плавания судов по Северному морскому пути». По результатам рассмотрения этих документов заявитель информируется о возможности проводки. Также до его сведения должны быть доведены и другие обстоятельства, которые им должны учитываться.

Учитывая специфику Северного морского пути, для плавания по нему судно должно соответствовать специальным технико-эксплуатационным требованиям, а капитан и заменяющее его лицо (старший помощник) – иметь опыт управления судном во льдах. В случае отсутствия у них необходимого опыта Администрация имеет право направить на судно государственного лоцмана для оказания помощи в проводке судна. В настоящее время одним из важнейших условий допуска судна для плавания по Северному морскому пути является наличие у него на борту свидетельства о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца за ущерб от загрязнения морской среды.

Над судами, находящимися на трассах Северного морского пути, осуществляется постоянный контроль. При возникновении неблаго-

приятных для плавания ледовых, навигационных, гидрографических и иных условий, а также при возникновении угрозы загрязнения, представители уполномоченных на то государственных органов могут производить контрольные осмотры судна. Капитан судна обязан показать представителю Администрации необходимое содействие для наиболее полного и быстрого осуществления контрольных осмотров.

Проводка судов по трассам Северного морского пути осуществляется в период навигации, начальный и конечный период которой определяется Администрацией и штабом морских операций с учетом данных синоптического прогноза, а также фактического состояния ледовых, гидрографических, метеорологических и иных условий. Судно, принятое под проводку, осуществляет плавание по Северному морскому пути, следуя по указанной ему трассе, придерживаясь курсов, рекомендованных штабом морских операций.

Капитан судна, следующего по Северному морскому пути, обязан выполнять указания штаба морских операций, касающиеся корректировки маршрута в связи с изменением ледовой обстановки и возникновением каких-либо обстоятельств, способных создать угрозу безопасности плавания или экологической обстановке. Исходя из соображения обеспечения безопасности плавания и в целях создания наиболее благоприятных условий навигации, штаб морских операций, в зависимости от конкретных обстоятельств, устанавливает соответствующий вид проводки судов, в том числе:

- проводку до определенного географического пункта рекомендованными курсами;
- проводку по указанию с самолетов или вертолетов;
- лоцманскую проводку;
- ледокольную проводку;
- ледокольно-лоцманскую проводку.

В случае изменения ситуации штаб морских операций имеет право заменять один вид проводки другим.

Капитан судна обязан поддерживать связь с радиоцентром соответствующего штаба морских операций в зависимости от нахождения судна.

В том случае, если возникает необходимость принять меры с целью охраны окружающей среды или для обеспечения безопасности мореплавания, Администрация или штаб морских операций могут приостанавливать плавание судов на отдельных участках Се-

верного морского пути. Но при этом судно, нарушающее положения Правил, может быть выведено за пределы Северного морского пути. Направление вывода судна определяется штабом морских операций с учетом обеспечения его безопасности, а также безопасности его экипажа и груза, при учете необходимых природоохранных мер. Правила проводки включают специальное положение, согласно которому администрация и штабы морских операций не несут ответственности за ущерб, причиненный проводкой в ледовых условиях судну, равно как и находящемуся на нем имуществу, если не будет доказана их вина в причинении ущерба.

Учитывая особую экологическую уязвимость приарктических районов, в дополнении к существующим требованиям, в Правила включено положение об обязательности передачи сообщения о загрязнении морской среды. Согласно ему, капитан судна, следующего по Северному морскому пути, обязан незамедлительно информировать представителя Администрации о любом факте сброса загрязняющих веществ, совершенного судном или обнаруженного им.

Поскольку, как уже указывалось выше, природа Арктики отличается высокой степенью экологической уязвимости, то любая широкомасштабная деятельность в этом регионе может привести к пагубным для нее последствиям. Приарктические страны всегда проявляли особую заинтересованность в защите окружающей среды, что стало основной причиной внесения в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 234) специального положения о праве прибрежных государств принимать соответствующие законы и правила, а также обеспечивать их соблюдение по предотвращению загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. Именно в этих районах крайне суровые климатические условия и наличие льдов, их покрывающих в течение большей части года, создают повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды может нанести существенный вред экологическому равновесию или необратимо его нарушить.

Поэтому странами приарктических районов был разработан и в 1998 г. принят Международный кодекс безопасности судов, осуществляющих плавание в полярных водах (Полярный кодекс).

В преамбуле Полярного кодекса отмечается, что суда, осуществляющие плавание в полярных водах, подвергаются особым рискам, поскольку тяжелые погодные условия, отсутствие достаточно подробных навигационных карт, средств навигационного обеспечения

создают дополнительные проблемы для судоводителей. Вместе с тем отдаленность районов плавания делает операции по спасанию сложными и крайне дорогостоящими. Низкие температуры снижают эффективность работы судовых систем, а льды создают дополнительную нагрузку на корпус, ходовую часть и выступающие части судна.

Поэтому своей главной целью, говорится в Преамбуле, Полярный кодекс имеет обеспечение безопасности судоходства и предотвращение загрязнения в случае деятельности судов в полярных водах. Наиболее существенным фактором деятельности судов в полярных водах, нашедшим отражение в положениях Кодекса, включая применение повышенных требований к конструкции судов, относящихся к полярным классам, является опасность, связанная с постоянным нахождением судна в окружении полярных льдов.

В Кодексе отмечается, что безопасная деятельность в полярных условиях может быть обеспечена только проявлением внимания к человеческому фактору, включая процесс подготовки и деятельности персонала. Все суда, плавающие в полярных водах, должны иметь на борту достаточное число дипломированных штурманов для обеспечения надежного и безопасного судоходства в ледовых условиях.

Основные требования к конструкции судна, остойчивости и делению на отсеки, оборудованию, системам жизнеобеспечения, противопожарной безопасности, навигационным системам и оборудованию, радиосвязи, средствам предотвращения загрязнения морской среды полностью соответствуют правилам и требованиям, закрепленным в международных договорах и конвенциях. Дополнительные стандарты, включенные в Кодекс, основаны, в первую очередь, на длительном опыте плавания в полярных водах.

Судну, отвечающему требованиям Полярного кодекса, Администрацией выдается сертификат о соответствии на срок, не превышающий 5 лет.

Одно из условий допуска заключается в том, что все суда, плавающие в полярных водах, должны быть застрахованы или иметь иное финансовое обеспечение в пределах сумм, установленных международными конвенциями, регулирующими вопросы материальной ответственности за ущерб от загрязнения морской среды.

### Раздел 3

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАЧАЛА УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

### Глава 3.1

#### ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Привлекательность прибрежных зон для развития хозяйственной деятельности обусловила возникновение целого ряда проблем, которые предстоит решать как в настоящее время, так и в будущем. Прибрежным районам нанесен прямой ущерб, связанный с их освоением и использованием в целях развития промышленности и туризма, строительства жилья, плотин, дамб, и рекреационной деятельности, освоения земельных участков. Побережье Российской Федерации в этом контексте не является исключением. Однако часть российского побережья оказалась незатронутой хозяйственной деятельностью в советское время, поскольку многие участки находились в ведении федеральной пограничной службы и были закрыты для населения. В результате ценнейшие природные комплексы были сохранены и некоторые из них в дальнейшем заповедованы.

Российская Федерация обладает самыми большими площадями прибрежной полосы. Ее континентальные берега, наиболее протяженные среди всех прибрежных государств, составляют 60 тыс. км (1/3 всей территории России), на которых проживает около 17 млн. человек.<sup>71</sup>

Богатство прибрежного района как в ресурсном, так и в оздоровительно-рекреационном отношении, является одним из условий возникновения промышленных и природно-оздоровительных комплексов.

В настоящее время в России, вставшей на путь преобразований и реформ, имеет место острый конфликт между устремлением немедленно использовать для потребления природные ресурсы и необходимостью обеспечить их долгосрочный резерв. Противоречия, связанные с повышением использования прибрежных ресурсов, неизбежно приводят к обострению проблем социально-экономического развития. Проблемы множественной юрисдикции и конкуренции среди пользователей ресурсов без наличия механизмов урегулирования

---

<sup>71</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

споров, неадекватные формы охраны ресурсов, а также отсутствие национальной и местной политики управления прибрежными зонами, обеспечивающей информированность при принятии решений, могут привести к потере способности устойчивого развития в будущем.

В законодательстве Российской Федерации понятие прибрежной зоны как единого природного комплекса «суша-море» отсутствует. Особенностью действующего законодательства в России является раздельное рассмотрение вопросов правового регулирования для различных видов природных ресурсов в соответствующем специализированном законодательстве. В связи с этим, государственный контроль, охрана, защита, учет и использование этих природных ресурсов находятся в компетенции различных государственных органов, что не позволяет реализовать концепцию комплексного управления и планирования для побережий. Необходимость координации хозяйственной деятельности в прибрежных зонах России ставит проблему их природно-хозяйственного районирования (с учетом экологического состояния природной среды) и рациональной организации (зонирования), выделения индустриальных, рекреационных, промысловых, заповедных зон.

Актуальность разработки в Российской Федерации Закона об управлении прибрежными зонами определяется следующими причинами:<sup>72</sup>

- отсутствие в законодательстве РФ определения понятия прибрежной зоны как целостного объекта управления и хозяйствования не позволяет выработать общую стратегию использования и охраны ее природных богатств без ущерба для экосистемы при наличии большого количества пользователей;
- радикальные преобразования всех экономических и управленческих систем затрагивают и прибрежные зоны, в связи с чем требуется придать им научную и юридическую хорошо обоснованную направленность;
- в России отмечается приток средств для новых капитальных проектов, в том числе и в прибрежную зону. Возникла насущная необходимость создания надежного фундамента для процесса вложения средств на развитие прибрежных зон и их охрану;

---

<sup>72</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общес-тво; М., ВНТИЦ, 2000 г. – 206 с.

- в действующем законодательстве не определены полномочия и компетенция региональных и местных органов власти в связи с управлением прибрежными зонами. Отсутствие опыта и правовых инструментов затрудняет планирование по использованию и охране побережий. Закон о прибрежном управлении поможет в поиске и формировании новых управленческих систем и в открытии новых возможностей для инвестиций. Потери прибрежной территории вследствие неправильного ее использования влекут за собой не только отрицательные экологические, но и многие юридические, социальные, медицинские и эстетические последствия;
- ускорение процессов размыва берегов в связи с наблюдающимся повышением уровня моря и вмешательством человека в природный процесс требует принятия мер по их сохранению и защите. Протяженность берегов России, подверженных абразионным процессам, по минимальным оценкам составляет 41%. По отдельным районам (например, по морям Дальнего Востока, Азово-Черноморскому бассейну) она увеличивается до 50%. В этих условиях вопрос об устойчивости морских берегов приобретает особенно актуальное значение. Процесс абразии приводит к многомиллионным убыткам: теряются ценнейшие прибрежные земли, разрушаются промышленные и курортные сооружения, уменьшаются потенциальные возможности в использовании исчезающих пляжей.
- тесная связь побережий с морской экосистемой и особая зависимость от сил природы, от морской стихии обуславливает специфику прибрежной полосы, которую необходимо учитывать при формировании структуры, принципов и правовой базы управления в указанных районах.

Таким образом, России необходим эффективный правовой механизм регулирования побережья для сохранения ценнейшего достояния общества, гарантии его общедоступности и целостности естественной территории. При разработке законов о прибрежном управлении может быть использован опыт иностранных государств, в которых правовое регулирование признано наиболее эффективным, а также действующие законы Российской Федерации в области охраны и защиты окружающей среды, правового регулирования пользования различными видами природных ресурсов.

## Глава 3.2

### ПРИРОДНО-РЕСУРСНОЕ И ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ПОБЕРЕЖИЙ

Природно-ресурсное законодательство – это система правовых норм, регламентирующих режим (статус) окружающей среды, природных комплексов и отдельных ресурсов. К основным видам природных ресурсов относятся – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, охотничьи ресурсы, рыба и другие ресурсы рыболовного промысла, растительный и животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты.

Природоохранительное законодательство – это система правовых норм, регламентирующих природоохранительные отношения, возникающие в связи с охраной окружающей природной среды, природных комплексов и отдельных природных ресурсов.

Изменяющаяся роль государства в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности связана с уменьшением прямого вмешательства федеральных органов исполнительной власти в вопросы охраны и рационального использования окружающей среды на уровне субъектов Федерации. Однако, нынешняя организация управления охраной окружающей среды в Российской Федерации чрезвычайно сложна. Ответственность расплывлена по разным административным органам и иногда дублируется. Это приводит к ожесточенной конкуренции, которая еще больше обостряется из-за ограниченности финансовых ресурсов.<sup>73</sup>

Основные задачи и функции федеральных органов управления в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности определены Положениями об этих органах, утвержденными постановлениями Правительства РФ.

---

<sup>73</sup> Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге в 1998 году /Под ред. А.С. Баева, Н.Д. Сорокина. – СПб., 1999.–С. 11–18.

В настоящее время природопользование и охрана окружающей среды на территории Российской Федерации регулируется рядом общедофедеральных законов.

Основополагающими здесь являются статьи Конституции РФ, такие как ст.9 о формах собственности на землю и другие природные ресурсы Российской Федерации; ст.36, в которой закреплено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, свободно осуществляемое их собственниками, не должно наносить ущерба окружающей среде и нарушать прав и законных интересов иных лиц; ст. 42 о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением; ст.58 согласно которой, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; ст.71 согласно которой, условия и порядок пользования землей определяется федеральным законом, ст.72, которая относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Основные федеральным законам в области природопользования и охраны окружающей природной среды относятся:

- Закон «О недрах»,
- Земельный Кодекс,
- Лесной Кодекс,
- Водный Кодекс,
- Законы: «Об охране окружающей природной среды», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», «Об экологической экспертизе», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местно-

стях и курортах», «Об охране атмосферного воздуха», «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения».<sup>74</sup>

*Закон «О недрах»* (в ред. 1999 г) включает право частной собственности на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Закон регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр на территории РФ, ее континентального шельфа. В Законе подробно регулируется порядок пользования недрами, вопросы лицензирования, платы за пользование недрами, однако специфика разработки месторождений полезных ископаемых на континентальном шельфе только упоминается, но норм, отражающих специфику разработки этого вида минеральных ресурсов, не содержится. Вопросы сохранения природной среды, являющиеся исключительно важными при разработке месторождений полезных ископаемых в прибрежном районе, в Законе не затрагиваются, а содержится лишь отсылка к другим законодательным актам («Отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством России и законодательством субъектов федерации», ст. 1).

*В Земельном кодексе* (в ред.1993 г.) регулируются в основном вопросы изъятия земель различных категорий для несельскохозяйственных нужд (промышленного строительства, прокладки магистральных трубопроводов линий связи и др.), определяется порядок изъятия и предоставления земельных участков; регулируется использование земельных участков, включая вопросы платы, право и обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов; некоторые аспекты охраны земель. В Кодексе содержатся специальные статьи, касающиеся земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения (статьи 78, 89–93): промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения (статьи 79, 83–88), земельных участков для жилищного, дачного, гаражного строительства, предпринимательской деятельности (статьи 80–81) и некоторые др.

---

<sup>74</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

Правовой статус земель тех категорий, которые представляют наибольший интерес в контексте развития прибрежного управления (оздоровительного, рекреационного, оборонного назначения, земельные участки, отведенные для прокладки трубопроводов и др.), практически не установлен. Он лишь обозначен отдельными положениями закона. Что касается земельных участков береговой части полосы «суша–море», то такая специфическая категория в Кодексе обходится. Между тем, определить их правовой режим на основе упомянутых выше положений Кодекса вряд ли возможно. Одна из существенных причин этому связана с тем, что статьи Кодекса, касающиеся земель специального назначения, изобилуют общими формулировками, а также отсылками на другие акты.<sup>75</sup>

*Лесной кодекс РФ* (1997 г.) не предусматривает частной собственности на лесной фонд РФ, леса, расположенные на землях обороны, городские леса. Кодекс устанавливает основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизведения лесов; определяет компетенцию Федерации, субъектов Федерации в этой сфере; указывает категории лесов, относящихся к той или иной группе. Однако какими конкретно группами или категориями может распоряжаться Федерация и субъекты Федерации, остается неясным, так как форма собственности не установлена федеральным законом. Это негативно сказывается на управлении лесным фондом, в том числе и в прибрежных районах, где леса имеют особое – берегообразующее и климатообразующее значение.

*Водный кодекс* Российской Федерации (16 ноября 1995 г.) устанавливает ограниченный режим природопользования, регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов с целью поддержания оптимальных условий водопользования, отвечающих санитарным и экологическим требованиям. Кодекс дает определения и характеризует ряд водных объектов. Кодекс включает определение понятия прибрежной полосы (ст. 16). Согласно определению, прибрежная полоса – это прилегающая к внутренним морским водам и территориальному морю Российской Федерации территория, границы и режим которой определяются Правительством РФ. Правовой режим прибрежной полосы формируется земельным, водным и

---

<sup>75</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

природоохранным законодательством. Более детально вопросы прибрежного управления Кодексом не рассматриваются.

Владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в государственной собственности, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Обособленные водные объекты могут быть муниципальной собственностью, некоторые из них могут находиться в собственности граждан и юридических лиц.

Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования и охраны водных объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации и необходимые для реализации указанных полномочий материальные и финансовые средства. Особенная часть Водного кодекса включает специальные статьи о целевом использовании водных объектов.

Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», принятый в 1993 г., определяет «правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды» и регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы в пределах территории РФ, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Закон содержит статьи, определяющие компетенцию органов власти различных уровней в деле охраны окружающей среды; положения, призванные составить правовую основу экологизации хозяйствования, минимизации и ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций, сохранения особо ценных природных территорий и объектов.

Этот законодательный акт, однако, не предусматривает правовых механизмов для осуществления конституционной идеи «совместного ведения» в сфере природопользования, что особенно важно в прибрежном районе, где переплетаются интересы и федерального и местного уровней, а также уровня субъекта Федерации.<sup>76</sup>

В январе 2001 г. вступил в действие новый федеральный закон «Об охране окружающей среды». Структура нового закона практически повторяет структуру предшествующего, однако, в него внесены существенные изменения и закон содержит принципиально новые статьи. Так, законом полностью изменены полномочия субъек-

---

<sup>76</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

ектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.<sup>77</sup> Закон устанавливает разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами субъектов РФ, которое осуществляется на основе соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче им полномочий по вопросам охраны окружающей среды. В качестве самостоятельной статьи закона включена оценка воздействия на окружающую среду, которая проводится в отношении планируемой хозяйственной деятельности, оказывающей прямое или косвенное воздействие на окружающую среду. Оценка воздействия проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную деятельность, с участием общественных объединений. Новым законом внесен ряд изменений в методы экономического регулирования, полностью изменена система нормирования и порядок государственного экологического контроля. Если в соответствии со старым законом в Российской Федерации осуществлялся государственный, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды, то новый закон добавляет к ним и муниципальный. Государственный экологический контроль осуществляется согласно новому закону федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В новый закон включена статья, устанавливающая требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества (ст.53).

Несмотря на то, что в новом законе по-прежнему не предусматриваются правовые меры по охране прибрежных зон, как целостного природного объекта, тем не менее, принятый закон по ряду положений обеспечивает новыми правовыми механизмами природопользование в прибрежных районах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. 1997 г.) определяет полномочия органов государственной власти РФ, а также

---

<sup>77</sup> Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге в 2001 году /Под ред. Д.А. Голубева, Н.Д.Сорокина. – СПб., 2002. –С.24–31.

субъектов РФ в области местного самоуправления, компетенцию органов местного самоуправления, порядок их образования, финансово-экономическую основу и некоторые другие вопросы местного самоуправления. В Законе предусматривается возможность создания ассоциаций и союзов муниципальных образований (ст. 10), что представляется особенно важным в контексте прибрежного управления, однако, на этот счет содержится всего одна статья.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (в ред. 1998 г.) призван обеспечить комплексную оценку воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий. В Законе очерчен круг вопросов, находящихся в компетенции Государственной экологической экспертизы на федеральном уровне и на уровне субъекта Федерации, установлен порядок проведения экологической экспертизы. Однако в Законе практически не предусматриваются пути согласования интересов Федерации, субъекта Федерации и органов местного самоуправления при экспертной оценке планов, программ, хозяйственных проектов. К объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня относятся, в частности, материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающей использование природных ресурсов, находящихся в ведении РФ, документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, и другие вопросы, представляющие особый интерес для ряда прибрежных районов (ст. 11). Однако Закон не предусматривает обязательного участия в рассмотрении такого рода вопросов экспертов и представителей органов власти соответствующих субъектов Федерации. Так, территориальные спецуполномоченные государственных органов в области экологической экспертизы имеют право принимать участие в проведении экологической экспертизы объектов, намечаемых к реализации лишь на территории соответствующего субъекта РФ (ст. 12).<sup>78</sup>

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. 1999 г) определяет категории месторождений, право пользование, которыми возможно на условиях раздела продукции, и регулирует порядок предоставления таких участков в пользование и их раз-

---

<sup>78</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

работку. Основаниями для отнесения участков недр к таким категориям являются: обусловленная объективными факторами убыточность, отсутствие финансовых и технических средств для освоения крупных месторождений полезных ископаемых, необходимость привлечения специальных высоко затратных технологий или дополнительных финансовых или технических средств, необходимость обеспечения регионов собственным топливно-энергетическим сырьем и создания новых рабочих мест, наличие обязательств РФ о проведении переговоров об условиях соглашений, а также наличие результатов проведения конкурсов или аукционов по предоставлению в пользование участков недр. Кроме того, на условиях раздела продукции могут быть предоставлены в пользование некоторые месторождения, в частности, месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют – до миллиона тонн, и месторождения газа, извлекаемые запасы которых составляют до 250 млрд. м<sup>3</sup>. В Законе речь идет о месторождениях, расположенных на территориях субъектов РФ (ст. 2). Вопросы о предоставлении таких участков решаются совместно органами власти РФ и субъекта Федерации. Что касается участков недр, расположенных на континентальном шельфе и/или в пределах исключительной экономической зоны РФ, то соглашения о предоставлении таких участков в пользование подписываются Правительством РФ «по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого будут проводиться предусмотренные соглашением работы, в части, касающейся вопросов, которые относятся к ведению этого субъекта» (п. 4 ст. 6).<sup>79</sup>

Закон «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г.) регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных природных комплексов, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда. К особо охраняемым природным территориям отнесены участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Эти территории изъяты полностью или

<sup>79</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

частично из хозяйственного использования решениями органов государственной власти и для них установлен режим особой охраны. Отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами таких территорий, регулируются «соответствующим российским законодательством и законодательством субъектов РФ» (п. 2 ст. 1).

В целях сохранения природных факторов особо охраняемых природных территорий закон закрепляет право за Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ определять в соответствии с ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» особенности режима их функционирования. В законе затронуты организационные вопросы по охране природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заказников и других, особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения.

Закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (1995 г) определяет принципы государственной политики и особенности использования природных лечебных ресурсов; относит природные лечебные ресурсы к особо охраняемым природным объектам, а лечебно – оздоровительные местности и курорты – к территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите, Законом регулируются отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации. Порядок и особенности функционирования отдельной лечебно-оздоровительной местности (или курорта) определяются положением, утверждаемым соответствующим органом исполнительной власти (п. 3 ст. 3). Закон содержит положения об организации санитарной охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Закон «О животном мире» (1995 г.) регулирует отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира.

Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному

ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Пользование животным миром осуществляется в комплексе с системой мер по охране и воспроизводству объектов животного мира, сохранению среды их обитания.

Граждане Российской Федерации, чье жизнеобеспечение полностью или частично основано на традиционных промыслах, включая охоту, рыболовство и собирательство, имеют право на традиционное добывание объектов животного мира (ст. 48).

Законом предусматриваются конкретные мероприятия (на федеральном, территориальном и местном уровне), направленные на охрану объектов животного мира и среды их обитания, которые не должны наносить ущерба другим объектам животного мира и окружающей природной среде.

Закон «Об охране атмосферного воздуха» (1999 г.) устанавливает правовые основы охраны атмосферного воздуха и направлен на реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию об ее состоянии. В законе определены полномочия государственных органов и органов местного самоуправления в области охраны атмосферного воздуха на соответствующих территориях; закреплены принципы государственного управления; рассматриваются организационно-правовые вопросы по проведению мероприятий по охране атмосферного воздуха и при изменении его состояния в случае угрозы жизни и здоровью человека.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999г) определяет полномочия государственных органов разных уровней в области обеспечения санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, содержит статьи о санитарных требованиях к планировке и застройке городских и сельских поселений, товарам для личных и бытовых нужд, технологиях их производства, пищевым продуктам и добавкам, продовольственному сырью, организации питания населения, почвам, атмосферному воздуху, сбору, использованию, транспортировке, хранению, захоронению отходов и др. Закон регулирует в общем плане санитарно-противоэпидемические мероприятия, определяет организацию и компетенцию государственной санитарно – эпидемиологической службы РФ. В контексте проблемы прибрежного управления обращает на себя внимание ст. 18 «Санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам» Согласно этой статье, в случае, ес-

ли водные объекты представляют опасность для здоровья населения, основная ответственность за принятие мер по ограничению, приостановлению или запрещению использования таких водных объектов возлагается на органы исполнительной власти субъекта Федерации, а также органы местного самоуправления и юридические лица. Такой подход не дает адекватного обеспечения интересов прибрежного морского района, поскольку загрязненная морская акватория находится в компетенции Федерации.<sup>80</sup>

Законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», подробно рассмотренные в предыдущей главе, лишь частично могут быть использованы в качестве законодательной основы для управления прибрежными акваториями.

Закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» (1995 г) не содержит ряд положений о согласовании интересов различных пользователей природных ресурсов шельфа, не предусматривает механизма координации работы ведомств по исполнению в этом обширном районе российской юрисдикции федерального законодательства. Закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (1998 г) не предусматривает норм ни о прибрежном управлении, ни о прибрежной зоне. В Законе «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (1998 г.) не определено ни федеральное ведомство, ни должностное лицо, ответственное за координацию деятельности в исключительной экономической зоне или за нарушение положений Закона. Не предусмотрен механизм такой координации, правовая «сстыковка» деятельности в исключительной экономической зоне и деятельности в территориальном море, внутренних водах и береговой сухопутной территории России.

Таким образом, действующие федеральные законы России, в отличие от законов иностранных государств с развитой правовой системой, пока не содержат правовых норм, закрепляющих юридически оптимальный режим территориальной полосы «суша-море» на огромном протяжении морского побережья и территориального моря России и

<sup>80</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

предусматривающих законодательные основы гармонизации интересов разных природопользователей (нефтедобытчиков, рыбаков, представителей морского рекреационного и туристического бизнеса и т.д.). В действующем законодательстве нет правового акта, трактующего прибрежную зону (полосу суши и моря, тесно связанную между собой экологическими, экономическими, социальными факторами) как единое целое с точки зрения экономики и экологии. Между тем, по протяженности материковой приморской полосы Россия превосходит все государства мира, в том числе и те, законы которых предусматривают специальные нормы об управлении в «контактной» сухопутно-морской зоне (3–12 или 200-мильный морской пояс и омываемое им побережье сухопутной государственной территории).<sup>81</sup>

В настоящее время работа над прибрежным законодательством в Российской Федерации уже начата. Российская Федерация обратилась в Совет Европы по Сохранению Побережий, выразив желание использовать Кодекс для прибрежного управления, в частности, за специальными рекомендациями в области развития портов, устойчивого туризма и устойчивого хозяйства для Кингисеппского района Ленинградской области. Кроме того, этот документ стал базовым для Программы по охране окружающей среды Черного моря, а именно в части планирования землепользования, защиты побережий, создания систем зонирования и устойчивого туризма.<sup>82</sup> Кроме того, коллективы ученых, юристов и других специалистов<sup>83</sup> занимаются разработкой научно-правовых основ прибрежного управления в рамках программ, финансируемых заинтересованными отечественными государственными организациями, а также Европейским Сообществом (TASIS).

<sup>81</sup> Н.А. Айбулатов, Ю.Г. Михайличенко и др. Разработка научно-правового обоснования проекта закона Российской Федерации об управлении прибрежными зонами: Отчет о НИР / Океанографическое общество; М., ВНИИЦ, 2000 г. – 206 с.

<sup>82</sup> Protection of the Marine and Coastal Biological and Landscape Diversity and Application of the ICZM Practices in the Black Sea Region /Project “Analyses of the Existing Mechanisms for Protection of the Coastal and Marine Landscape and Biological Diversity at the Pan-European Level. “3.4.2. Black Sea Region”. UNEP, Regional Office for Europe –Sofia, December, 1997. – 39 p.

<sup>83</sup> Андреева Е.Е., Айбулатов Н.А., Бринчук М.М., Михайличенко Ю.Г., Давлетбаева Ю.Р. К разработке концепции проекта закона Российской Федерации «О прибрежном управлении». Тез. докл. Междунар. конф. «Комплексное управление прибрежными зонами и его интеграция с морскими науками» (С.-Петербург, 25–30 сентября 2000 г.), РГГМУ, СПб., 2000, с 47.

### Глава 3.3

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА РФ ПО ГАРМОНИЗАЦИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В силу участия в международных договорах в области деятельности на море, природопользования и окружающей среды, в том числе и относящихся к режиму береговой и морской полосы, Российская Федерация обязана обеспечить их исполнение.

Сопоставление правовых норм российского законодательства с принципами и нормами международного права показывает, что в некоторых случаях возникают противоречия, связанные с расхождениями правовых понятий и определений, а в отдельных случаях с конфликтами правовых положений в российском законодательстве. Например, Водным кодексом со ссылкой на гражданское законодательство (ст.3) предусмотрено право собственности (ст.36) на «внутренние морские воды» и «территориальное море Российской Федерации», тогда как Конвенция ООН не использует гражданско-правовое понятие «собственность» в статьях о морских пространствах даже в пределах государственной территории. Установление российским законодателем применения вещного права на морские пространства является ошибочным, а для судебных органов, по видимому, данное право собственности следует считать юридическим недоразумением (*lapsus jure*). Право собственности на морские пространства явно не совместимо с постановлениями Конвенции ООН 1982 г. Кроме того, установление Водным Кодексом права собственности в российской правовой системе создается еще один конфликт между частноправовыми и государственно-правовыми положениями.<sup>84</sup>

Отставание норм российского законодательства от международно-правовых положений, учитывающих специфику экономических, экологических и социальных аспектов прибрежной полосы, а также от соответствующего передового иностранного законодательного опыта, сегодня начинает сдерживать экономическое и социальное развитие прибрежных морских районов России, что не способствует защите окружающей среды, снижает рекреационную

---

<sup>84</sup> Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М: Экономика, 2000. – С.48–49.

привлекательность таких районов и соответственно их инвестиционные возможности.

В настоящее время Российская Федерация участвует во многих международных договорах в области охраны окружающей среды. Международные договоры, согласно ст.82 федерального закона «Об охране окружающей среды», не требующие для применения издания внутрисударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором РФ применяется соответствующих нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены федеральным законом, применяются правила международного договора. При этом необходимо отметить, что соглашения и конвенции с силу их статуса международных договоров за некоторым исключением не имеют четко определенных норм и обязательств для субъектов Российской Федерации.<sup>85</sup>

Из общего перечня международных соглашений Российской Федерации ниже приведены те из них, которые связаны с защитой морской среды от загрязнения, оценкой воздействия на окружающую среду, трансграничными аспектами и сохранением биоразнообразия.

### **Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря**

Конвенция по охране морской среды района Балтийского моря (Хельсинская конвенция) была подписана в марте 1974 г. представителями прибрежных стран Балтики – ГДР, Данией, Польшой, СССР, Финляндией, ФРГ, Швецией – и вступила в силу в мае 1980 г. Хельсинская конвенция 1974 г., принятая в целях охраны морской среды района Балтийского моря, стала первым международным соглашением, затрагивающим все источники загрязнения, расположенные на побережье (точечные и диффузионные), в море (морские суда), а также и атмосферу. В 1992 г. обновленная конвенция была подписана всеми странами Балтийского моря и Комиссией Европейского Сообщества.

---

<sup>85</sup> Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге в 2001 году /Под ред. Д.А. Голубева, Н.Д.Сорокина. – СПб., 2002. – С.11.

Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинская конвенция) занимает особое положение в системе международного права в области охраны окружающей среды. Хельсинская конвенция направлена на *гармонизацию* национального развития с учетом региональных проблем охраны окружающей среды бассейна Балтийского моря, основанную на принципах достижения консенсуса при принятии решений. Основополагающий принцип Хельсинской конвенции – снижение вероятности загрязнения окружающей среды за счет изменения технологических, управленческих и иных форм природопользования. Общеизвестно, что это одно из самых успешных межрегиональных соглашений такого рода. Рабочим органом Хельсинской конвенции является Хельсинская комиссия (ХЕЛКОМ). За время ее работы разработано более 100 рекомендаций.

Реализация положений Хельсинской конвенции предусматривает как внедрение в хозяйственную практику рекомендаций исполнительных органов Хельсинской конвенции, так и осуществление взаимного контроля по согласованным принципам.

**Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная протоколом 1978 года к ней, с поправками (Конвенция MARPOL 73/78)**

Конвенция направлена на предотвращение загрязнения морской среды вредными веществами или стоками, содержащими такие вещества, путем их сброса с судов. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная протоколом 1978 г. к ней, с поправками (Конвенция MARPOL 73/78) до сих пор является самым честолюбивым международным соглашением по снижению загрязнения моря. Оно касается не только нефти, а также всех других видов загрязнения моря. Основные технические мероприятия были представлены в следующих шести действующих приложениях к конвенции:

- Приложение I. Нефть.
- Приложение II. Вредные вещества, перевозимые навалом (например, химикаты).
- Приложение III. Вредные вещества в закрытом транспорте (т.е. в танках или контейнерах).
- Приложение IV. Сточные воды.

- Приложение V. Отходы.
- Приложение VI. Предотвращение загрязнения воздуха судами.

Страны, которые ратифицировали конвенцию, обязаны согласовывать приложения I и II, но остальные три можно оставить не принятыми. Рассмотрим требования приложений более подробно.

*Приложение I. Предотвращение загрязнения нефтью.* Наиболее важный момент в конвенции 1973 г. – введение положения «специальные зоны», в пределах которых сбросы нефти категорически запрещались. К «специальной зоне» относится Балтийское море. Все танкеры должны быть оснащены системой хранения нефтяных отходов “load on top”. Новые танкеры (т.е. те, по которым контракт на строительство заключен после 31 декабря 1975 г.) действом до 70000 т и выше должны быть оснащены отдельными балластными танками, объем которых обеспечивает нормальную осадку судна без заполнения нефтетанков балластной водой. Каждое судно должно иметь план борьбы с загрязнением нефтью в аварийных ситуациях.

В 1999 г. на 43-м заседании Комитета по защите морской окружающей среды (МЕРС) были приняты правила по включению трудно разлагающихся видов нефтепродуктов (например мазута) в состав судов, на которые распространяются более строгие правила, такие же, как к танкерам с сырой нефтью. Данные дополнения вступили в силу 1 января 2001 г.

*Приложение II. Контроль загрязнения, причиненного вредными жидкостями.* Данное приложение уточняет критерии разливов и мероприятия по контролю над загрязнением, причиненным вредными жидкостями, перевозимыми навалом. Около 250 веществ были классифицированы и введены перечнем в приложение к конвенции. Сброс их или их смесей допускается только в приемные устройства. Сброс любых смесей с содержанием вредных веществ запрещен на расстояние до 12 миль от ближайшего берега. Более строгие требования приняты для районов Балтийского моря.

*Приложение III. Предотвращение загрязнения, причиненного вредными жидкостями, перевозимыми в упакованном виде или во фрагтовых контейнерах, в перемещаемых емкостях или в автотранспортных и железнодорожных цистернах.* Приложение III содержит общие требования для определения стандартов по упаков-

кам, маркировке, этикеткам, документации, погрузке, ограничению количества, исключениям и заявлениям в целях предотвращения загрязнения в результате сброса и выброса вредных веществ.

*Приложение IV. Предотвращение загрязнения, причиненного сточными водами.* В настоящее время приложение согласовано 73 странами, которые представляют 42,6% общемирового тоннажа.

*Приложение V. Отходы.* Основное требование данного приложения – запрет на удаление с судна любого вида пластмассовых изделий.

*Приложение VI. Предотвращение загрязнения воздуха судами.* Введено в состав конвенции в 1997 году и направлено на ограничение выбросов соединений серы и азота с судов, а также запрещает выброс веществ, уничтожающих озоновый слой. В состав приложения входит общемировой максимум 4,5% содержания серы в топливе. Суда обязаны установить систему газоочистки или использовать любую другую технологию по ограничению выбросов соединений серы и азота. На всех видах судов запрещается установка оборудования, содержащего вещества, разрушающие озоновый слой.

### **Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов**

Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция) от 29.12.72 г., ратифицированная 15.12.75, касается специальных проблем прямого загрязнения морских экосистем. Участники Лондонской конвенции договорились способствовать эффективной борьбе со всеми источниками загрязнения морской среды и обязались принимать все возможные меры для предотвращения загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, могущих повредить живым ресурсам и жизни в море, нанести ущерб зонам отдыха или препятствовать другим законным видам использования моря. В первую очередь это относится к хлорорганическим соединениям, ртути и соединениям ртути, кадмию и соединениям кадмия, сырой и топливной нефти, тяжелому дизельному топливу и смазочным маслам, гидравлическим жидкостям, а также к смесям, содержащим любые из этих веществ, погруженным на суда с целью сброса.

**Конвенция о создании международного фонда для  
компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 года  
(Конвенция о фонде 1992 года)**

Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. («Фонд»), создан настоящей конвенцией для обеспечения компенсации ущерба от загрязнения в той мере, в какой защита, предоставляемая согласно конвенции об ответственности 1992 г. является недостаточной. Фонд обязан выплатить компенсацию любому лицу, понесшему ущерб от загрязнения, если такое лицо не могло получить полное и достаточное возмещение ущерба на основании Конвенции об ответственности 1992 г. Фонд может предоставлять кредит на осуществления предупредительных мер против ущерба от загрязнения, возникшего в результате конкретного инцидента, в отношении которого Фонд может быть привлечен к выплате компенсации на основании настоящей конвенции. В декабре 2000 г. конвенция денонсирована законом РФ: «О присоединении Российской Федерации к Протоколу 1992 года об изменении Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 года и денонсации Российской Федерации Международной конвенции...»

**Международная конвенция относительно вмешательства  
в открытом море в случаях аварий, приводящих  
к загрязнению нефтью**

Прибрежные государства, присоединившиеся к конвенции, могут принимать в открытом море такие меры, которые необходимы для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реально угрожающей их побережью или связанных с ним интересам опасности загрязнения моря нефтью вследствие морской аварии или действий, связанных с такой аварией. Действия не распространяются на военные корабли. Меры, принимаемые прибрежным государством, должны быть соразмерны действительно причиненному или угрожаемому ущербу. При осуществлении прибрежным государством права принимать меры, должны соблюдаться следующие условия:

- до принятия каких-либо мер прибрежное государство должно консультироваться с другими государствами, интересы которых затронуты морской аварией;

- прибрежное государство должно без промедления известить о предполагаемых мерах любые физические и юридические лица, известные прибрежному государству, которые будут затронуты этими мерами;
- до принятия каких-либо мер прибрежное государство может консультироваться с независимыми экспертами, выбираемыми из списка, который ведется организацией;
- в случаях чрезвычайной срочности, требующих немедленного принятия мер, прибрежное государство может принимать меры, ставшие безотлагательными вследствие срочности положения, без предварительных извещений или консультаций или без продолжения уже начатых консультаций.

### **Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте**

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте была подписана в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991 г. и направлена на предотвращение вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю над ним. Конвенция была подписана Правительством СССР 06.07.91 и подтверждена Правительством РФ от 13.01.92 № Н-Н11 ГП МИД РФ. После принятия национального списка объектов, подлежащих процедуре ОВОС, конвенция вступила в силу как нормативный документ.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – процедура учета экологических требований законодательства Российской Федерации при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества. ОВОС организуется и осуществляется в целях выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных, неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации хозяйственной или иной деятельности. Проведение ОВОС при подготовке документации, обосновывающей развитие видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, согласно утвержденному перечню, является обязательным. Целесообразность проведения ОВОС для объектов и видов деятельности, не вошедших в перечень обязательных, определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по

представлению территориальных органов Минприроды России. Результатом проведения ОВОС является вывод заказчика о допустимости воздействия намечаемой им деятельности на окружающую среду. Проектные и/или иные решения, содержащиеся в обосновывающей документации, должны быть разработаны с учетом различного рода возможных последствий их реализации.

### **Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением**

Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция) была подписана 22.03.89, ратифицирована 25.11.94 Федеральным законом «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» и введена в действие с 01.05.95. Базельская конвенция определяет порядок контроля за трансграничным перемещением опасных отходов.

Во исполнение Федерального закона «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» Правительство Российской Федерации Постановлением «О первоочередных мерах по выполнению Федерального закона». «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 1 июля 1995 г. № 670 запретило импорт опасных отходов в целях их захоронения или сжигания на территории Российской Федерации.

В целях выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, и обеспечения государственного регулирования трансграничных перевозок опасных отходов в Российской Федерации с учетом требований экологической безопасности Правительство Российской Федерации Постановлением «О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов» от 1 июля 1996 г. № 766 утвердило Положение о государственном регулировании трансграничных перевозок опасных отходов и ввело его в действие с 01.01.97.

**Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих  
международное значение главным образом в качестве  
местообитания водоплавающих птиц**

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) была подписана Правительством СССР 02.02.71. В текст конвенции вносились поправки протоколами от 03.12.82 и 22.05.87. На территории Российской Федерации Рамсарская конвенция была введена в 1992 г. Конвенция направлена на охрану водно-болотных угодий, их флоры и фауны. Под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенот, торфяных угодий или водоемов: естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров. Во исполнение положений Конвенции Правительство РФ приняло постановление «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 года» от 13.09.94 № 2395.

**Конвенция о международной торговле видами дикой фауны  
и флоры, находящейся под угрозой исчезновения**

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящейся под угрозой исчезновения, была подписана Правительством СССР 03.03.73 в Вашингтоне и ратифицирована 08.09.76. Конвенция направлена на защиту некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации их в международной торговле.

Во исполнение положений конвенции Правительство РФ приняло постановление «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящейся под угрозой исчезновения от 3 марта 1973 года» от 13.09.94 № 1051 и «Об оговорках по видам диких животных, включенных в Приложения I и II Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящейся под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года» от 07.04.95 № 318. Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, продажа изделий, из шкур которых запрещена, утвержден приказом Минприроды РФ от 27.06.94 № 202 и зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 13.07.94 № 632.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Успешное осуществление комплексного управления прибрежной зоной возможно лишь при наличии законодательной базы, в которой побережье рассматривается как целостный природный объект. Сохранение природных богатств прибрежных территорий, где сталкиваются интересы различных природопользователей, невозможно без использования эффективного правового механизма для достижения гармонизации отношений различных пользователей природных ресурсов прибрежных зон.

Обобщение международного опыта показывает, что искусственно созданные юридические различия между территориальными и морскими законами препятствует осуществлению комплексного управления прибрежными зонами. Побережья необходимо рассматривать как комплексную область законодательной компетентности.

Выбор законодательных механизмов реализации КУПЗ зависит от национальной юридической системы, экономических условий, природных особенностей побережий и состояния их окружающей среды. Вместе с тем, национальное прибрежное законодательство должно соответствовать принципам и нормам международного права. Несмотря на разнообразие законов о побережье в юридических системах разных стран, четко прослеживается сходство юридических проблем.

Тесная связь с морской экосистемой и особая зависимость от морской стихии обуславливает специфику прибрежной полосы, которую необходимо учитывать и при формировании структуры, принципов и правовой базы управления. Большую роль в рациональном использовании и сохранении морской среды от загрязнения играет международное морское право.

Особенностью действующего законодательства в России является раздельное рассмотрение вопросов правового регулирования для различных видов природных ресурсов в соответствующем специализированном законодательстве. Отсутствие в законодательстве РФ определения понятия прибрежной зоны как целостного объекта управления и хозяйствования не позволяет выработать общую стратегию использования и охраны ее природных богатств без ущерба для экосистемы при наличии большого количества пользователей;

Вместе с тем, существующее законодательство позволяет сформировать реальную федеральную правовую базу, на основе которой может быть сделан следующий шаг в разработке принципов управления и координации экономической деятельности в прибрежной зоне в соответствии с экологическими требованиями.

Таким образом, прибрежное законодательство не является самоцелью – это лишь инструмент, используемый для успешного осуществления управления прибрежной зоной.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *М. Авраменко* Справочник «Международное морское право в документах». Ростов-на-Дону, 2001 г.
2. *М. Авраменко* Международное морское право. Учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2001 г.
3. *Андреева Е.Е., Айбулатов Н.А., Бринчук М.М., Михайличенко Ю.Г., Давлетбаева Ю.Р.* К разработке концепции проекта закона Российской Федерации «О прибрежном управлении». Тез. докл. Междунар. конф. «Комплексное управление прибрежными зонами и его интеграция с морскими науками» (С.-Петербург, 25–30 сентября 2000 г.), РГГМУ, СПб., 2000, с 47.
4. *Бринчук М.М.* Экологическое право. М., 1998. С. 648.
5. *Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К.* Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. М: Экономика, 2000.–598 с.
6. *Вылегжанина Е.Е.* Сохранение биосферы и международная ответственность. М., 1993 г.
7. *Дудин Н.П.* О концепции исключительной экономической зоны. СПб., 2001 г.
8. *Гуцуляк В.Н.* Морское право. М., 2000 г.
9. *Ефимов С.Л.* Морское страхование (теория и практика). М., 2001 г.
10. *Иванов Г.Г.* Международная морская организация. Одесса, 1999 г.
11. *Кириленко В.П.* Экология океана и международное право. СПб, 1994 г.
12. *Колбасов О.С.* Международный экологический суд //Государство и экологическое право.1996. №5. С. 158.
13. Международное право в документах. М., 2000 г.
14. Международное право: Учебник. М., 1994. С. 214.
15. Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге в 1998 году /Под ред. А.С. Баева, Н.Д.Сорокина. – СПб., 1999.–С. 11–18.
16. Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге в 2001 году /Под ред. Д.А. Голубева, Д. Сорокина. – СПб., 2002 г.
17. *Сидоренко А.В.* Расследование на морских судах. Одесса, 1999 г.
18. *Стеблов А.Л., Я.И. Вайсман* Экологическое право – Пермь:ПГУ,2000.–260 с.
19. *Тарханов И.Е.* Конституция морей и океанов (учебное пособие по международному морскому праву). СПб.. 1998 г.
20. *Фишер С., Дорнбуш Р., Шалензи Р.* Экономика: Пер. с англ. М., 1998. С.659–660
21. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices. /By Biliiana Cicin-Sain and Robert W. Knecht. Island Press, 1997. P.39.
22. International Environmental Law and World Order (a problem-oriented coursebook). Minn. 1994.
23. Law of the Sea. Yearbook of the United Nations, 1997.
24. Law of the Sea. Yearbook of the Unites Nations, 1998.
25. Law of the Sea. Yearbook of the United Nations, 1999.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	5
Вступительное слово. Проект EU-COMET как инструмент развития образования в области КУПЗ в Российской Федерации .....	7
Введение .....	13
Раздел 1. Международно-правовые основы управления прибрежной зоной ..	16
15 Глава 1.1. Роль правовых механизмов в комплексном управлении прибрежной зоной (КУПЗ) .....	18
Глава 1.2. Международное законодательство о прибрежном управлении ..	26
Раздел 2. Морское право .....	60
Глава 2.1. Понятие морского права. Основные принципы, правила, нормы и источники морского права .....	62
Глава 2.2. Морские пространства и основные положения их правового режима .....	78
Глава 2.3. Международные проливы и каналы .....	111
Глава 2.4. Архипелажные воды и континентальный шельф .....	131
Глава 2.5. Арктика и Антарктика .....	139
Раздел 3. Юридические начала управления прибрежной зоной в Российской Федерации .....	145
Глава 3.1. Формирование законодательства по управлению прибрежной зоной в Российской Федерации .....	145
Глава 3.2. Природноресурсовое и природоохранительное законодательство РФ – как правовая основа охраны и защиты побережий .....	148
Глава 3.3. Международно-правовые обязательства РФ по гармонизации природопользования и защиты окружающей среды .....	160
Заключение .....	169
Литература .....	171

## CONTENTS

Foreword .....	5
Opening Address. EU-COMET: a TEMPUS/Tacis Project as a tool for the development of training and education in ICM in the Russian Federation .....	7
Introduction .....	13
Part 1. International legal basis of coastal zone management .....	16
Chapter 1.1. Role of legal mechanisms in integrated coastal zone management (ICMZ) .....	18
Chapter 1.2. International law about coastal management .....	26
Part 2. Marine law .....	60
Chapter 2.1. Concept of marine law. Main principles, rules, regulations and sources of marine law .....	62
Chapter 2.2. Marine territories and basic regulations of their legal regime .....	78
Chapter 2.3. International straits and channels .....	111
Chapter 2.4. Archipelago waters and continental shelf .....	131
Chapter 2.5. Arctic .....	139
Part 3. Legal principles of coastal zone management in Russian Federation .....	145
Chapter 3.1. Creating the coastal zone management legislation in Russian Federation .....	145
Chapter 3.2. Natural resources and environmental law of Russian Federation as a legal basis for conservation and protection of coasts .....	148
Chapter 3.3. International legal obligations of Russian Federation on harmonisation of nature use and environment protection .....	160
Conclusion .....	169
References .....	171

Учебное издание

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ**

Учебное пособие

Татьяна Рэмовна Ерёмина  
Елена Владимировна Стецко

*Редактор* И.Г. Максимова

ЛР № 020309 от 30.12.96.

---

Подписано в печать 01.04.03. Формат 60х90 1/16. Гарнитура Times New Roman.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.печ.л. 11,00. Тираж 200 экз. Заказ № 14  
РГГМУ, 195196, Санкт-Петербург, Малоохтинский пр., 98.  
ЗАО «Лека», 195112, Санкт-Петербург, Малоохтинский пр., 68.

---