

УДК 341.225.5

DOI: 10.33184/pravgos-2020.1.17

**К ВОПРОСУ ОБ ЭВОЛЮЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СО-
ТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИС-
ПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ РЕСУРСОВ МИРОВОГО ОКЕАНА**

ЕЛИЗАРОВ Михаил Владимирович

*кандидат философских наук, доцент кафедры международного права и между-
народных отношений Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государ-
ственный университет», г. Уфа, Россия. E-mail: mikeufa@yandex.ru*

На протяжении многих десятилетий предпринимались попытки юридически регламентировать механизм рационального использования ресурсов Мирового океана в рамках единого документа, который был бы приемлем для всех стран. Кульминацией данного процесса стало принятие Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Вступив в силу в 1994 г., эта Конвенция заложила правовую основу обеспечения рационального использования ресурсов Мирового океана и их сохранения в интересах будущих поколений. Вместе с тем по-прежнему сохраняется острая проблема, связанная с поиском баланса между достижением глобального консенсуса по общим для всех проблемам и выявлением тем, которые

могут быть затронуты и решены лидерами на глобальном уровне. По мере того как человечество продолжает откладывать принятие срочных мер по предотвращению последствий изменений климата, экология продолжает ухудшаться, при том что меры для смягчения этих последствий становятся всё более дорогостоящими и сложными.

Ключевые слова: Мировой океана; загрязнение морской среды; рациональное использование; экология прибрежных районов; Стокгольмская конференция; ЮНКЛОС 1982; «Саммит Земли».

Благополучие миллиардов людей и даже стабильность жизни на Земле прямо или косвенно зависит от благоприятного состояния морской среды. Мировой океан покрывает 71% земной поверхности и содержит более 90% обитаемого пространства для жизни на Земле. В океане обитает примерно 90% биомассы планеты, притом, что около 10% земной суши покрыто ледниками. Океан и ледники поддерживают на планете уникальную среду обитания и взаимосвязаны с другими компонентами климатической системы посредством глобального обмена водой, энергией и углеродом. [1, с. 22].

В то же время Мировой океан – это очень хрупкая система, что стало очевидно в последние десятилетия, когда загрязнение океанских вод достигло невиданных прежде масштабов. Огромные размеры, продуктивность и разнообразие жизни в Мировом океане вызвали ложное чувство самоуспокоенности. Люди веками осуществляли нещадную добычу морских ресурсов, используя моря для расширения международных контактов. Сегодня моря и океаны становятся и местом для утилизации различных материалов и отходов, поступающих через впадающие в него реки.¹

На протяжении многих десятилетий неоднократно предпринимались попытки юридически регламентировать использование ресурсов Мирового океана в рамках единого документа, который был бы приемлем для всех стран. В связи с ухудшением состояния прибрежных вод и океанов вследствие увеличения масштабов освоения прибрежных районов, загрязнения с судов, наземных источников, разрушением среды обитания и других угроз, в 1954 г. государства подписали Международную конвенцию по предотвращению загрязнения моря нефтью. Конвенция использовала зональный подход к загрязнению морской среды, поскольку она запрещала слив нефти в пределах пятидесяти миль от суши. Несмотря на поправки, внесенные в 1962, 1969, 1970 и 1971 гг., положения

¹ Доклад Генерального секретаря от 10 мая 2017 г. «Ход достижения целей в области устойчивого развития» // Официальный сайт Организации Объединённых Наций [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/E/2017/66> (дата обращения 05.03.2020).

Конвенции 1954 г. были недостаточны для значительного уменьшения загрязнения нефтью.²

В связи с растущим осознанием промышленно развитыми странами экологических проблем, таких как трансграничное загрязнение воздуха и воды, уже в середине 1960-х гг. назрела потребность проведения глобального саммита. Политическая инициатива исходила от шведского правительства, которое в то время находилось под сильным внутривластным давлением, требовавшим решения проблемы кислотных дождей. Так, в 1968 г. на заседании Парижской конференции по проблемам биосферы, организованной под эгидой ЮНЕСКО при содействии ВОЗ и ФАО, представитель Швеции предложил идею созыва глобальной экологической конференции.

Четыре года спустя в 1972 г. в Стокгольме состоялась Конференция ООН по проблемам окружающей среды, – первая экологическая всемирная. Генеральным секретарём Конференции стал предприимчивый канадец Морис Стронг. На Конференции присутствовали представители 113 стран и члены ряда международных организаций, в том числе Международной организации труда и Всемирного банка. На конференции были приняты три документа: Декларация принципов (26 принципов), План мероприятий, содержащий 109 пунктов, и Резолюция об институциональных и финансовых договоренностях. В этих документах изложены политические, организационные и экономические вопросы охраны окружающей среды. В Декларации устанавливались важные принципы, на основе которых были разработаны экологические стандарты, применимые ко всей окружающей среде.³

Несмотря на то, что до начала конференции звучали мощные призывы к политической поддержке охраны и улучшения состояния окружающей среды, на практике много внимания было уделено вопросам, не относящимся к основной теме. Среди них – бедность и социальная несправедливость. Особенно активно в дискуссию вступили представители развивающихся стран из группы Группа 77 (G77), созданной в 1964 г. Они выступали за совместное рассмотрение проблем экологии и развития человеческого потенциала. В то же время коалиция представителей развитых стран, более известная как «брюссельская группа», в которую входили США, Великобритания, Франция, Бельгия и Германия, стремились подорвать итоги переговорного процесса и сорвать выдвинутую программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Этим они хотели защитить свои собственные торговые и промышленные интересы за счёт развивающихся стран [3].

² International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954 // Official site of Admiralty and maritime law guide [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admiraltylawguide.com/convention/oilpol1954.html> (дата обращения 05.03.2020).

³ Декларация Конференции Организации Объединённых Наций по проблемам окружающей человека среды от 16 июня 1972 г. // Официальный сайт Организации Объединённых Наций [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения 05.03.2020).

Стокгольмская конференция положила начало продолжающемуся по настоящее время международному переговорному процессу по вопросам экологии. Важным новшеством стал политико-правовой принцип, согласно которому национальный суверенитет над природными ресурсами не должен оказывать отрицательного воздействия на другие государства [2]. На стокгольмской конференции приняты 109 практических рекомендаций о проведении мероприятий на международном уровне для защиты окружающей человека среды. Девять из этих рекомендаций касаются загрязнения морской среды. Принятые на Стокгольмской конференции документы оказали прямое и непосредственное воздействие на работу Комитета по морскому дну (предшественника третьей Конференции ООН по морскому праву) и, в частности, его Подкомитета III. Этот Подкомитет отвечал за подготовку проектов статей о защите и сохранении морской среды для рассмотрения Конференцией по морскому праву.

В 1973 г. Международную конвенцию по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78).⁴ Данная конвенция имеет шесть технических приложений, каждое из которых касается потенциального источника загрязнения с судов:

- загрязнение нефтью (сырой нефтью, мазутом);
- вредными жидкими веществами, перевозимыми навалом / насыпью;
- вредными веществами, перевозимыми в упакованном виде;
- загрязнение сточными водами;
- загрязнение мусором;
- загрязнение воздуха.

В 1982 г. на 11 сессии Генеральной Ассамблеи ООН в г. Монтего-Бее была принята Конвенция ООН по морскому праву (далее – ЮНКЛОС 1982).⁵ Принятие ЮНКЛОС было продиктовано требованиями времени, необходимостью выработки единых правил и стандартов для регламентации новых видов деятельности на море, в том числе, касающихся инцидентов с нефтеналивными танкерами, выдвинувших на повестку дня проблему защиты морских экосистем и биоразнообразия. Положения ЮНКЛОС вытекают непосредственно из Устава Организации Объединенных Наций.⁶ ЮНКЛОС регламентирует вопросы, касающиеся суверенитета, прав и обязанностей прибрежных стран в области управления морской средой и её ресурсами. Кроме того, данная конвенция включает положения целого ряда международных соглашений по вопросам, ка-

⁴ Международная конвенция по предотвращению загрязнений с судов от 2 ноября 1973 г. (с посл. измен. и доп. от 26 сентября 1997 г.) // Официальный сайт Международной Ассоциации по опасным грузам и контейнерам [Электронный ресурс]. URL: http://www.idgca.org/doc/app6_020215.pdf (дата обращения 05.03.2020).

⁵ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г./ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml (дата обращения 05.03.2020).

⁶ Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://un.org/ru/documents/charter> (дата обращения 05.03.2020).

сающихся управления рыбными ресурсами, безопасности морского судоходства, борьбы с загрязнением, защиты и охраны биоразнообразия, реагирования на предполагаемое изменение климата.⁷

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро под эгидой ООН проходила Конференция по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), собравшая практически все государства мира (178 стран) и 114 глав государств, а также 9000 представителей СМИ и 1400 членов неправительственных организаций. Конференция 1992 г. в Рио была значительно масштабнее конференции в Стокгольме. Повестка дня была более широкой и гораздо более сложной. Рио-де-Жанейрская конференция затмила Стокгольмскую по количеству задействованных участников. Она привлекла гораздо больше внимания СМИ и мировых лидеров. На Конференции, получившей название «Саммита Земли», был принят ряд важных соглашений: 1) Рио-де-Жанейрская Декларация принципов; 2) Рамочная конвенция об изменении климата; 3) Конвенция о биологическом разнообразии; 4) Повестка дня на XXI век – план действий в 40 главах, который выполняет функцию дорожной карты устойчивого развития; и 5) Свод принципов лесного хозяйства. Так, в рамках Повестки дня 21/2030 ЮНСЕД сформулировала принципы устойчивого развития, такие как интеграция, предупреждение загрязнения, равноправие поколений, принцип «платит загрязнитель», управления ресурсами на уровне прибрежных общин, участие общественности, права женщин из числа коренного населения. Причём три принципа имеют особое значение в деле управления и рационального использования морской среды, а именно: интеграция, у управления ресурсами на уровне прибрежных общин и «платит загрязнитель».⁸ В то же время Конференция ЮНСЕД 1992 оставила нерешёнными многие вопросы. К числу таких вопросов относятся реализация посредством права принципов устойчивого развития, а также необходимость укрепления принятых Рио-де-жанейрскими конвенциями обязательств. Как ЮНКЛОС, так и ЮНСЕД сформулировали несколько принципов «мягкого права», которые должны направлять национальные политические реформы по вопросам, касающимся управления прибрежными и морскими районами. В то же время ЮНСЕД не смогла повысить эффективность международного сотрудничества в морской деятельности, например, между рыболовством и охраной природы.

В сентябре 2002 г. под эгидой ООН состоялся всемирный саммит по устойчивому развитию Рио+10, который состоялся в Йоханнесбурге (ЮАР). Его цель состояла в оценке международного сотрудничества государств в области

⁷ Резолюция A/70/L.1 «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Организация Объединённых Наций, Нью-Йорк, 21 октября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf (дата обращения 05.03.2020).

⁸ Повестка дня на XXI век от 2-14 июня 1992 г. // Официальный сайт Организации Объединённых Наций [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения 05.03.2020).

устойчивого развития за десятилетие, за десятилетия, прошедшее со времени Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. На саммите при обсуждении разного рода проблем, связанных с достижением устойчивого развития, приняли участие представители 191 страны, члены межправительственных и неправительственных организаций, крупные промышленники и видные эксперты. В отличие от «Саммита Земли» в Рио-де-Жанейро, на котором были выработаны четыре основных природоохранных соглашения и повестка дня на XXI век, саммит в Йоханнесбурге не имел цели разрабатывать новые конвенции или пересматривать Повестку дня 21/2030. Вместо этого саммит утвердил План действий, содержащий набор целей и графиков, конкретных мер, которые обеспечат устойчивое развитие. План действий является скорее политическим документом и поэтому не имеет обязательной юридической силы для правительств. Однако, как и Повестка дня 21/2030, План действий призван служить ориентиром для правительств, международных организаций и других заинтересованных сторон в области развития, финансов и инвестиций. В План действий были специально включены вопросы, касающиеся Мирового океана, и для некоторых из них был чётко определён срок выполнения.⁹ Йоханнесбургский План действий был рассчитан более чем на 10 лет. Ниже мы рассмотрим часть Плана с целями указанием срока их выполнения.

В целом можно отметить, что План действий 2002 г. предусматривал недвусмысленное признание управления морскими ресурсами населением прибрежных районов, включая признание их ключевой роли в устойчивом развитии. Вместе с тем история Йоханнесбургского саммита вызывает тревогу. Неспособность правительств принять и согласовать эффективный план действий (в том числе по вопросам финансирования) и институциональные механизмы, заставляет полагать, что успехи встречи на высшем уровне могут оказаться бессмысленными. Прежде всего, прогрессу в решении проблем развития и окружающей среды в течение многих лет или даже десятилетий будут препятствовать разногласия, имеющие место между правительствами, между элементами гражданского общества, а также между правительствами и гражданским обществом.

При всём при этом следует учитывать, что целевые показатели и графики ЮНСЕД и Плана Действий 2002 г. не являются «самореализующимися». Правительствам различных стран требуется поддержка и сотрудничество с представителями океанских, прибрежных и островных сообществ для практической реализации того, что задумано, для мобилизации необходимых знаний и финансов. Затрудняет оценку прогресса в осуществлении целевых показателей ЮНСЕД и Плана Действий, касающихся океанов, прибрежных районов и малых островных развивающихся государств целый ряд причин:

⁹ План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию / A/CONF.199/20 / [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf (дата обращения 05.03.2020).

- отсутствие каких-либо системы оценивания, которой можно было бы руководствоваться при определении степени прогресса на глобальном уровне, и это притом, что существуют механизмы оценки, используемые на местном или региональном уровнях;

- не существует органа или инстанции, которым было бы поручено на регулярной основе собирать на международном и национальном уровнях данные по всему спектру вопросов, связанных с океанами, особенно в том, что касается общих целей;

- отсутствует регулярный сбор и оценка информации о социальном и экономическом благосостоянии прибрежных общин, что весьма затрудняет определение прогресса в области развития.

Трудная задача состоит в том, чтобы найти баланс между достижением глобального консенсуса по общим для всех проблемам и выявлением тем, которые могут быть затронуты и решены лидерами на глобальном уровне. Важно отметить, что неспособность ряда конференций (например, Стокгольмской) финансировать должное развитие в глазах многих развивающихся стран предстаёт как самая большая их слабость.

В заключение отметим, что последствия изменения климата могут оказаться ещё хуже, чем те прогнозы, которые были даны Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК). Многие негативные изменения происходят быстрее, чем ожидалось, в том числе в результате таяния арктического льда, Гренландского ледового щита и Антарктического ледового щита. По мере того как человечество продолжает как и раньше откладывать принятие срочных и критических мер, необходимых для предотвращения последствий климатических изменений, экология продолжает ухудшаться, при том что благополучие население прибрежных районов по-прежнему зависит от туризма и рыболовства, а меры для смягчения этих последствий, становятся всё более дорогостоящими и сложными. Масштабы взаимодействия человека и океана призывает к выработке междисциплинарного подхода к рациональному использованию морских ресурсов, и этот подход должен дополняться переосмыслением отношений общества с миром природы.

Библиографические ссылки

1. Судариков В.Н. Геология и минеральные ресурсы Мирового Океана : учебное пособие. Оренбург : ОГУ, 2012. // ЭБС "Университетская библиотека онлайн" [Электронный ресурс]. URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=270306> (дата обращения: 05.03.2020).
2. Haas P., Levy M., and Edward Parson (1992), Appraising the Earth Summit: How Should We Judge UNCED's Success? // Environment 34, no. 6 (October 1992), pp. 7-11 and 26-33.
3. Williams M. (1997) The Group of 77 and global environmental politics // Global Environmental Change no. 7 (3). P. 295-298.

Дата поступления: 02.03.2020

**TO THE ISSUE OF THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LEGAL
COOPERATION OF STATES IN THE FIELD OF THE RATIONAL USE
AND PROTECTION OF RESOURCES OF THE WORLD OCEAN**

YELIZAROV Mikhail Vladimirovich

Candidate of Sciences (Philosophy), Assistant Professor of the Chair of International Law and International Relations of the Institute of Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Bashkir state university", Ufa, Russia.

E-mail: mikeufa@yandex.ru

Over the decades, attempts were made to elaborate a legally binding single document on ocean resource management that would be acceptable to all countries. The culmination of this process was the adoption of the 1982 UN Convention on the law of sea. Since its entry into force, the Convention has become an important legal basis for ensuring the rational use of the world's ocean resources and their long-term conservation on behalf of future generations. At the same time, there remains the very acute challenge associated with finding a balance between reaching a global consensus on issues that are common to all and identifying topics that can be addressed and resolved by leaders at the global level. As humankind continues to postpone the adoption of urgent measures to prevent the effects of climate change, the environment deteriorates, while measures to mitigate these effects get more expensive and complex.

Key words: World Ocean; marine pollution; rational use; coastal ecosystems; Stockholm conference; UNCLOS of 1982; Earth Summit.

References

1. Sudarikov, V. N. *Geologiya i mineral'nye resursy Mirovogo Okeana* (Geology and mineral resources of the World Ocean), *uchebnoe posobie*. Orenburg. OGU, 2012. 139 pp. *EBS "Universitetskaya biblioteka onlajn"*. Available at: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=270306> (accessed date: 05.03.2020).
2. Haas P., Levy M., and Edward Parson (1992), Appraising the Earth Summit: How Should We Judge UNCED's Success? // *Environment* 34, No. 6 (October 1992), pp. 7-11 and 26-33.
3. Williams M. (1997) The Group of 77 and global environmental politics. *Global Environmental Change*, No. 7 (3), pp. 295-298.

Received: 02.03.2020