

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ МОРСКОЙ СРЕДЫ

Статья посвящена исследованию теоретико-правовых оснований и основных тенденций правового регулирования регионального сотрудничества государств в сфере охраны морской среды. Исследованы основания, причины и предпосылки регионального сотрудничества в этой сфере. Выявлены особенности взаимодействия универсального и регионального сотрудничества государств в сфере охраны морской среды.

Регионализм является важным фактором развития международных отношений, опосредующим региональный уровень международно-правового регулирования сотрудничества государств. Международные экологические отношения, как и их международно-правовое регулирование не являются исключением. Региональное сотрудничество и его международно-правовая регламентация получило широкое распространение в сфере международно-правовой охраны морской среды, что обусловлено объективными особенностями объекта охраны. Как указывает А. Ф. Высоцкий и В. П. Цемко, обращение государств отдельных морских бассейнов к региональной регламентации

защиты среды этих морей от загрязнения в качестве дополнительной к универсальным соглашениям меры стало нормой в подходе к международным проблемам экологии [1]. Следует отметить, что именно в сфере международно-правовой охраны морской среды наблюдается гармоничное сочетание универсального и регионального подходов при прогрессивном и инновационном развитии обоих уровней сотрудничества, что обуславливает необходимость исследования современного состояния правовой регламентации регионального сотрудничества в области охраны морской среды.

Целью настоящего исследования является выявление основных тенденций международно-правовой регламентации регионального сотрудничества в сфере охраны морской среды.

Указанная цель предполагает решение нескольких взаимосвязанных задач. Во-первых, проанализировать теоретические подходы к соотношению универсального и регионального сотрудничества в сфере охраны морской среды; во-вторых, провести ретроспективный анализ причин и особенностей развития различных региональных моделей правового сотрудничества в сфере охраны морской среды; выявить основные связи и направления взаимодействия между универсальным и региональным сотрудничеством в сфере охраны морской среды; в-четвертых, охарактеризовать основные принципы правовой регламентации регионального сотрудничества в сфере охраны морской среды.

Проблематика правового регулирования регионального сотрудничества в контексте международно-правовой регламентации регионального сотрудничества в сфере охраны морской среды исследовалась в работах А. Ф. Высоцкого, А. В. Задорожного, В. П. Кириленко, В. А. Кисилева, Т. Р. Короткого, М. А. Медведевой, П. В. Саваськова, В. Ф. Сидорченко, Л. В. Сперанской, К. Хакапаа и других авторов.

Среди фундаментальных специальных исследований следует выделить работы А. Ф. Высоцкого, посвященные морскому регионализму [2]. Региональному уровню международно-правовой охраны морской среды посвящены работы Л. Гиждивана, С. П. Головатого, И. И. Каракаша, Т. Р. Короткого, М. Н. Копылова, С. М. Копылова, С. А. Мохаммада, Г. А. Некрасовой, R. V. Bilder.

Сотрудничество причерноморских государств в целом, и по вопросам защиты Черного моря изучалось А. Ф. Высоцким Л. Гиждиваном, С. П. Головатым, И. И. Каракашом, Т. Р. Коротким, В. П. Цемко.

Однако проблематика исследования правовых форм регионально-сотрудничества остается весьма актуальной в связи с постоянным развитием международно-правового инструментария охраны морской

среды и отсутствием современных комплексных научных разработок этого направления международно-правового сотрудничества.

Объектом исследования являются международные отношения, возникающие в процессе международно-правового регулирования охраны морской среды. Предметом – нормативный и организационно-правовой механизм международно-правового регулирования охраны морской среды.

Региональный подход приобрел особое значение в процессе развития и оформления сотрудничества государств в области использования и охраны Мирового океана. Именно в 70-е годы, т. е. в ходе нового этапа кодификационного процесса в рамках международного морского права, значительно активизировался поиск и практическая реализация решений ряда конкретных проблем международных морских отношений с помощью применения регионального подхода [3]. А. Ф. Высоцкий и В. П. Цемко обращают внимание, что «В современном международно-правовом регулировании морской деятельности государств, именно в области защиты морской среды от загрязнения, региональный подход нашел наибольшее применение» [4].

Мы абсолютно согласны, что тенденция развития регионального уровня охраны морской среды получила дополнительный импульс и обоснование именно с принятием Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая, в отличие от Женевских конвенций по морскому праву, содержала значительное количество новелл, направленных на содействие развитию международного сотрудничества на региональной основе в разных сферах деятельности по использованию пространств и ресурсов Мирового океана, и в первую очередь в сфере защиты и сохранения морской среды.

Региональное международно-правовое регулирование сотрудничества государств по охране морской среды возникло несколько позднее универсального, в конце 60-х годов XX века, (в отношении охраны Северного моря), далее одновременно в нескольких регионах Северо-Восточной Атлантики, Балтийского моря, Средиземного моря*, и получило правовое оформление в целом ряде региональных конвенций.

Однако следует отметить, что подход относительно учета региональных особенностей был заложен уже в первых универсальных конвенциях по защите морской среды от загрязнения с судов, что обуславливалось необходимостью особой охраны определенных районов Мирового океана**. Первоначальной причиной правовой регламентации охраны морской среды от загрязнения (на универсальном уровне) было загрязнение именно прибрежных районов, которая

в дальнейшем повлекла практику выделение отдельных «районов Мирового океана для применения к ним особых мер правовой регламентации их использования с целью уменьшения или предотвращения загрязнения таких районов» [5]. Однако универсальный уровень был направлен на защиту морской среды от загрязнения преимущественно в результате судоходства, и не учитывал всех особенностей предупреждения загрязнения из других источников, и возможности принятия региональных мер по борьбе с загрязнением с судов.

Третьей причиной, оказавшей значительное влияние на развитие регионального сотрудничества в области охраны морской среды стала работа Стокгольмской конференции 1972 г. Еще на подготовительном этапе этой конференции межправительственная рабочая группа по предотвращению загрязнения морей разработала принципы оценки и контроля загрязнения, в которых отразилась идея регионального подхода к решению экологических проблем Мирового океана. Так, принцип 9 гласил: «Государства должны объединяться на региональной основе для того, чтобы согласовать свою политику и принять общие для всех меры по борьбе с загрязнением в бассейнах, составляющих по географическим и экологическим соображениям одну природную единицу и одно целое» [6]. Общее положение о необходимости охраны морской среды нашло отражение в Принципе 7 Стокгольмской Декларации по окружающей среде 1972 г.

Региональное сотрудничество государств обусловлено значительным количеством субъективных и объективных причин и факторов. А. Ф. Высоцкий и В. П. Цемко к факторам обращения государств к региональным формам сотрудничества в области охраны морской среды относят региональную обособленность экологических проблем, наличие природных и пространственных рамок их проявления, интерес конкретных государств к решению этих проблем, что обуславливает целесообразность их разрешения именно на региональном уровне, облегчает задачу определения конвенционного региона, а также круг государств-участников региональных соглашений [7]. Причем следует иметь в виду, что универсальные соглашения в области охраны морской среды в силу своей всеобщности не могут учитывать и не учитывают всех специфических характеристик и особенностей отдельных морей или морских районов [8]. Данный тезис нашел полное подтверждение в процессе реализации Программы региональных морей ЮНЕП, по мнению которой региональный подход позволяет ей сконцентрировать внимание на специфических высокоприоритетных для государств отдельного региона проблемах и тем самым помочь этим странам более полно мобилизовать свои

ресурсы для борьбы с загрязнением морской среды и устойчивого управления прибрежными экосистемами [9].

В доктрине международного морского права к причинам обоснования регионального сотрудничества в области охраны морской среды относят: уникальность экономико-географических, гидрофизических, гидрохимических и гидробиологических характеристик морского бассейну; различная степень участия государств региона в принятых многосторонних универсальных конвенциях, специально посвященных или затрагивающих вопросы сохранения и защиты морской среды; весьма существенные различия как в степени и масштабах, так и в содержании правовой регламентации сохранения и защиты морской среды, предпринимаемые в каждой из стран региона, отсутствие согласованных между ними правовых норм, технических правил и стандартов, действующих в этой области; отнесение того или иного морского бассейна к «замкнутым или полузамкнутым» морям [10].

Это свидетельствует об объективной обусловленности регионального сотрудничества в рассматриваемой сфере, связанной как с особенностями объекта охраны – морской среды, спецификой источников загрязнения – наземные, судоходство, захоронение, так и геополитическими обстоятельствами – уровнем сотрудничества государств определенного приморского региона. На эту особенность обращает внимание Л. В. Сперанская: «Отдельные районы Мирового океана обладают определенной спецификой, учесть которую в целях охраны морской среды наилучшим образом могут только государства соответствующего региона» [11].

Важной тенденцией, характеризующей региональное сотрудничество в области охраны морской среды как более динамичное и гибкое, чем универсальное, является разработка проектов региональных конвенций, направленных на предупреждение загрязнения морской среды первоначально нефтью, по аналогии с универсальным уровнем, а затем и опережающее развитие форм и способов охраны морской среды по сравнению с универсальным уровнем: «Хельсинкская конвенция впервые в мире затрагивает как вопросы сброса отдельных поллютантов в морскую среду (полное запрещение сброса, предельно допустимая концентрация некоторых веществ при сбросах и т. д.), так и вопросы, связанные со способами (источниками) загрязнения» [12].

Данное обстоятельство обусловлено, на наш взгляд динамикой развития международно-правовой охраны морской среды и международно-правовой охраны окружающей среды в целом. Первоначально международно-правовая охрана морской среды возникла как самостоятельное направление. И только после

институализации международно-правовой охраны окружающей среды в 70-е годы XX века, международно-правовая охрана морской среды становится составной частью универсального международно-правового режима охраны окружающей среды. Однако восприятие принципов и концепций международного права окружающей среды в рамках универсальных режимов охраны морской среды пролонгировано консервативностью последних, в отличие от более динамичных региональных режимов, что отразилось в более динамичном восприятии инновационными подходами охраны окружающей среды, выработанными в рамках Конференции Рио-де-Жанейро и дальнейших форумов по охране окружающей среды.

Эффективность охраны Мирового океана в глобальном масштабе неразрывно связана с региональными усилиями: «Международно-правовая охрана Мирового океана от загрязнения (в глобальном масштабе) может быть эффективной лишь в том случае, если она дополняется соответствующими мерами, принятыми на региональном уровне» [13]. Региональный поход, реализуемый ЮНЕП в рамках Программы региональных морей ЮНЕП, по замыслу последней, в перспективе должен создать базу для рассмотрения экологических проблем Мирового океана в целом, в глобальном масштабе [14]. На наш взгляд, это связано, во-первых, с особенностями установления обеспечительных мер по контролю за соблюдением универсальных конвенций по защите морской среды от загрязнения в судов; во-вторых, с отсутствием универсальных инструментов по защите морской среды от загрязнения из отдельных источников, прежде всего наземных. В-третьих, в большей степени заинтересованностью прибрежных государств в создании и эффективности региональных систем охраны морской среды, гибкости и динамичности последних.

Важной предпосылкой развития и эффективности регионального сотрудничества в области охраны морской среды является его международно-правовая легитимизация, оформленная путем закрепления правовых основ этого сотрудничества и его поощрения на универсальном уровне.

В литературе отмечается определяющая роль Конвенции 1982 г., ее отдельных положений для развития международного сотрудничества на региональной основе в разных сферах деятельности по использованию пространств и ресурсов Мирового океана. По мнению С. П. Головатого, III Конференции по морскому праву принадлежит особая роль в происшедшем заметном сдвиге в сторону регионализации международного морского права, по крайней мере в нескольких важных областях [15].

Однако, первоначально на III Конференции, в период работы Подготовительного комитета, отвергался самостоятельный характер регионального сотрудничества, мероприятиям регионального характера отводилась роль «дополнительных» или «подготовительных» по отношению к всеобщему договору по предотвращению и контролю морского загрязнения [16]. Как указывают D. M. Johnston и L. Enomoto, под влиянием Стокгольмской конференции 1972 г. произошло изменение отношения к значению морского регионализма в области охраны морской среды от загрязнения [17].

Включение в Конвенцию ряда положений, закрепивших идею морского регионализма в самом широком понимании, свидетельствовало о признании на универсальном уровне возможности и необходимости осуществления региональных мероприятий в разнообразных сферах деятельности (и прежде всего в области защиты и сохранения морской среды) в качестве отдельного составного компонента всеобщей системы международно-правового обеспечения использования пространств и ресурсов Мирового океана [18].

Современная международно-правовой механизм охраны морской среды включает целую систему специальных универсальных соглашений, что обуславливает необходимость определения соотношения между универсальными и региональными нормами.

Анализируя соотношение универсальных и региональных норм, регламентирующих защиту морской среды от загрязнения, Л. В. Сперанская обоснованно указывает, что с точки зрения интересов правовой охраны морской среды, а тем более с точки зрения обязанности каждого государства охранять морскую среду, предпочтение должно отдаваться требованиям более жестким, содержащимся не в региональной, а в универсальной конвенции [19].

В этой связи особенно важен учет и имплементация универсальных международных стандартов по предупреждению загрязнения с судов в региональных соглашениях. В Конвенции по защите Черного моря от загрязнения 1992 г. прямо указано, что Договаривающиеся Стороны индивидуально или, при необходимости, совместно принимают все надлежащие меры для предотвращения и сокращения загрязнения морской среды Черного моря с судов и борьбы с ним в соответствии с общепринятыми международными нормами и стандартами (ст. VIII).

Применительно к «замкнутым и полужамкнутым» морям, отношение к вопросу о соотношении универсального и регионального регулирования выразил А. Ф. Высоцкий, указывая, что «решение возникающих проблем следует искать не на пути установления

здесь особых режимов и наделения прибрежных государств особыми правами на регулирование этой деятельности, а путем поисков сбалансированного регионального подхода к конкретным проблемам, основанного на действующих принципах международного права, не противопоставляя, а сочетая этот подход с глобальным подходом к проблемам международного сотрудничества и его правового регулирования» [20].

Региональное сотрудничество заключается не только в выработке и реализации собственно региональных норм и механизмов охраны окружающей среды, но и способствует с одной стороны, более эффективной реализации положений универсальных конвенций, а с другой – содействует развитию субрегионального и двустороннего сотрудничества. Правовой основой субрегионального и двухстороннего сотрудничества в области охраны морской среды часто являются региональные соглашения.

Так, согласно ст. 6 Рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря 2003 г., стороны Конвенции сотрудничают на двусторонней и многосторонней основе в разработке протоколов, предписывающих дополнительные меры, процедуры и стандарты для выполнения настоящей Конвенции.

Важным условием субрегионального и двухстороннего сотрудничества является его совместимость с положениями заключенных региональных соглашений. Так, согласно п. 4 ст. V Конвенции по защите Черного моря от загрязнения 1992 г., стороны Конвенции, вступая в двусторонние или многосторонние соглашения в целях защиты и сохранения морской среды Черного моря, стремятся к обеспечению того, чтобы такие соглашения были совместимы с Конвенцией. Важным и интересным является положение этой статьи, в соответствии с которыми копии таких соглашений направляются другим сторонам Конвенции через Комиссию по защите морской среды Черного моря от загрязнения.

Наличие регионального сотрудничества в области охраны морской среды смежных (перекрывающихся) регионов обуславливают необходимость координации и усиления взаимодействия в рамках различных региональных механизмов. Требование о совместимости двух заключенных региональных конвенций (Конвенции по предупреждению загрязнения морской среды в результате захоронения опасных веществ с морских и воздушных судов, 1972 г. (Осло) и Конвенции по предотвращению загрязнения морской среды из наземных источников от 4 июня 1974 г. (Париж) ***, распространяющихся на один и тот же район северо-восточной Атлантики и части Ледовитого

океана, содержится в Конвенции по предотвращению загрязнения морской среды из наземных источников 1974 г. В Резолюции II, принятой Парижской конференцией по предупреждению загрязнения морской среды от наземных источников, говорится о желательности избегать дублирования в применении положений той или другой конвенции с тем, чтобы наилучшим образом использовать технические и финансовые средства договаривающихся сторон в борьбе против загрязнения морской среды района действия обеих конвенций. С этой целью конференция рекомендовала назначить в комиссии (Комиссию, созданной в соответствии с Конвенцией по предупреждению загрязнения морской среды в результате захоронения опасных веществ с морских и воздушных судов, 1972 г. и Комиссией по предупреждению загрязнения морской среды от наземных источников) – постоянные органы двух конвенций – одних и тех же представителей, объединить их заседания и создать общий секретариат. Кроме того, было высказано пожелание, чтобы обе комиссии установили сотрудничество с аналогичными международными органами [21].

Конвенции по защите Балтийского и Черного морей не прямых указаний о координации работы создаваемых на их основе комиссий. Комиссия по защите морской среды Балтийского моря в соответствующих случаях пользоваться услугами компетентных региональных и других международных организаций для проведения совместных научно-технических исследований, а также других соответствующих мероприятий, относящихся к целям и задачам настоящей Конвенции (п. f) ст. 20 Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г.).

В результате исследования регионального сотрудничества государств можно сделать следующие выводы:

1) Практика международно-правового регулирования охраны морской среды на региональном уровне свидетельствует о расширении и углублении применения международно-правовых средств регламентации деятельности государств в этой области, возрастании роли и значения международных региональных договоров.

2) Международное право закрепляет как общие основания, формы и направления регионального сотрудничества в области охраны морской среды, так и его конкретные формы и направления применительно к отдельным регионам.

3) Региональное сотрудничество области охраны морской среды подтверждает общую тенденцию к расширению сотрудничества государств в области охраны морской среды, и связанную с ней необходимость дальнейшего развития и совершенствования форм международно-

правового регулювання на всіх рівнях – універсальному, транс-регіональному, регіональному, субрегіональному, двусторонньому, формують глобальну систему співробітництва, включаючу в якості самостійних компонентів вказані рівні співробітництва і відповідуюче їй глобальне право охорони морської середовища.

4) Міжнародно-правове регулювання в межах окремого морського басейну отримало найбільше розвиток в північно-східній Атлантиці, Балтійському, Середземному і Чорному морях.

5) Регіональні угоди включають важливі правові положення, що стосуються захисту морської середовища від забруднення, закріплюють відповідні взаємні зобов'язання і права держав регіону, охоплюють широкий круг джерел забруднення і видів забруднюючих речовин. Вони включають багато заходів, спільно приймаємих учасниками угоди або координуваних на регіональному або субрегіональному рівнях.

Примічання

- * Угоди про співробітництво з питань боротьби проти забруднення вод Північного моря вуглеводородними сполученнями, Бонн, 1969 г.; Конвенція про попередженню забруднення морської середовища шляхом скидання з судів і літальних апаратів, Осло, 1972 г.; Хельсінська конвенція про захист морської середовища району Балтійського моря, 1974 г.; Конвенція об охороні Середземного моря від забруднення, 1976 г.
- ** В Міжнародній конвенції про запобігання забрудненню моря нафтою 1954 г. ряд районів і морей Мирового океана були віднесені до категорії «заборонених зон» (шириною 100 миль у західному узбережжя Канади, в північно-західній частині Атлантичного океана, у узбережжя Ісландії і Норвегії і т. д. Повністю забороненими були оголошені Північне і Балтійське, а потім – Чорне і Азовське моря). МАРПОЛ 73/78 установила «особливі райони» для яких передбачається спеціальний і більш суворий режим, ніж для Мирового океана в цілому (Додаток I, правило 10). В такі «особливі райони» виділені моря: Середземне, Чорне, Балтійське, Червоное і Персидський залив.
- *** Замінені Конвенцією про захист морської середовища північно-східної частини Атлантичного океана від 22 вересня 1992 г.

Бібліографічний список

1. Высоцкий, А. Ф. Черноморско-азовский бассейн (правовые аспекты использования пространств и ресурсов) / А. Ф. Высоцкий, В. П. Цемко ; отв. ред. Ю. С. Шемшученко ; АН УССР, Ин-т гос. и права. – К. : Наук. думка, 1991. – С. 77.

2. Высоцкий, А. Ф. Морской регионализм: Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества / А. Ф. Высоцкий. – К. : Наук. думка, 1985. – 256 с.
3. Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. – М. : Наука, 1990. – С. 63.
4. Высоцкий, А. Ф. Черноморско-азовский бассейн (правовые аспекты использования пространств и ресурсов) / А. Ф. Высоцкий, В. П. Цемко ; отв. ред. Ю. С. Шемшученко ; АН УССР, Ин-т гос. и права. – К. : Наук. думка, 1991. – С. 165.
5. Охрана морской среды (правовые и экономические аспекты) / В. И. Сапожников, А. Ф. Высоцкий, С. П. Головатый, Н. Д. Амалян. – К. : Наукова думка. – 1984. – С. 45.
6. UN Doc. A/CONF. 48/IWGMP. 1/5. 1971.
7. Высоцкий, А. Ф. Черноморско-азовский бассейн (правовые аспекты использования пространств и ресурсов) / А. Ф. Высоцкий, В. П. Цемко ; отв. ред. Ю. С. Шемшученко ; АН УССР, Ин-т гос. и права. – К. : Наук. думка, 1991. – С. 165.
8. Охрана морской среды / В. И. Сапожников, А. Ф. Высоцкий, С. П. Головатый, Н. Д. Амалян. – К. : Наукова думка, 1984. – 100 с.
9. Копылов М. Н. Программа региональных морей ЮНЕП / М. Н. Копылов, С. М. Копылов, С. А. Мохаммад // Международное право – International Law. – 2010. – № 3. – С. 52.
10. Высоцкий А. Ф. Международно-правовые проблемы предотвращения загрязнения Черного моря // Охрана морской среды (правовые и экономические аспекты) / В. И. Сапожников, А. Ф. Высоцкий, С. П. Головатый, Н. Д. Амалян. – К. : Наукова думка. – 1984. – С. 75-76.
11. Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды. – М. : Наука, 1978. – С. 63.
12. Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды. – М. : Наука, 1978. – С. 66-67.
13. Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды. – М. : Наука, 1978. – С. 63.
14. Копылов М. Н. Программа региональных морей ЮНЕП / М. Н. Копылов, С. М. Копылов, С. А. Мохаммад // Международное право – International Law. – 2010. – № 3. – С. 52.
15. Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. – М. : Наука, 1990. – С. 64-65.
16. UN Doc. A/AC. 138/62. 1971. P. 5.
17. Johnston D. M., Enomoto L. M. G. Regional approaches to the protection and conservation of the marine environment // The environmental law of the sea. B. (West), 1981. – P. 321; Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. – М. : Наука, 1990. – С. 67.

18. Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. – М. : Наука, 1990. – С. 65.
19. Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды. – М. : Наука, 1978. – С. 63.
20. Охрана морской среды / В. И. Сапожников, А. Ф. Высоцкий, С. П. Головатый, Н. Д. Амалян. – К. : Наукова думка, 1984. – С. 102.
21. «Intern. Legal Materials» (Washington), 1974, vol. XIII, № 2, p. 373-374.
Цит. по: Сперанская Л. В. Международно-правовая охрана морской среды. – М. : Наука, 1978. – С. 94.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових підстав та основних тенденцій правового регулювання регіонального співробітництва держав у сфері охорони морського середовища. Досліджено підстави, причини та передумови регіонального співробітництва у цій сфері. Виявлено особливості взаємодії універсального і регіонального співробітництва держав у сфері охорони морського середовища.

The article investigates the theoretical and a legal basis and the main trends of legal regulation of regional cooperation in the field of marine environmental protection. Bases, causes and background of regional cooperation in this field are researched. Peculiarities of the interaction of universal and regional cooperation in the field of marine environmental protection are identified.