
А.Н. НОСИКОВ

АСПИРАНТ КАФЕДРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
ФАКУЛЬТЕТА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(УНИВЕРСИТЕТА) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОНВЕНЦИЯ ПО МОРСКОМУ ПРАВУ И ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕЖДУНАРОДНОГО ОРГАНА ПО МОРСКОМУ ДНУ: ПОЗИЦИЯ США

Данная статья посвящена изучению позиции Соединенных Штатов Америки по ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, анализу аргументов, высказываемых юристами и представителями политических кругов Соединенных Штатов, как в пользу, так и против правового режима Международного района морского дна. Выбранный аспект особо актуален в виду особого внимания к режиму ресурсов морского дна за пределом национальной юрисдикции государств со стороны ведущих развитых стран, которые нуждаются в постоянных источниках сырья для дальнейшего развития своих экономик.

Ключевые слова: международное право, международное морское право, Организация Объединенных Наций, Конвенция ООН по морскому праву, ратификация, Международный орган по морскому дну, Международный район морского дна за пределом национальной юрисдикции, принцип незагрязнения, Декларация Рио.

A. NOSIKOV

APPLICANT AT THE CHAIR OF THE INTERNATIONAL LAW FACULTY
OF THE MOSCOW STATE INSTITUTE OF FOREIGN AFFAIRS (UNIVERSITY) OF RUSSIA'S
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA AND INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY: USA POSITION

The article examines the USA approach to the ratification of the UN Convention on the Law of the Sea 1982 and the arguments expressed by the lawyers and the representatives of the American political circles both for and against the legal regulation concerning the International seabed area. The chosen aspect represents a topical issue taken into account that the leading developed economies, being in need of permanent raw materials sources for their further development, pay special attention to the legal regulation of the seabed resources outside their national jurisdictions.

Key words: international law, international sea law, United Nations Organisation, UN Convention on the Law of the Sea, ratification, International Seabed Authority, International seabed area outside the national jurisdictions, non-pollution principle, Rio Declaration.

Международный орган по морскому дну (далее - Орган) является межправительственной организацией, цель которой - организация и контроль деятельности в глубоководных районах морского дна за пределами национальной юрисдикции для целей управления минеральными ресурсами этих районов. Нормативные положения об Органе, закрепляющие структуру и функции его главных и вспомогательных органов, а также процедуры принятия решений в них, включены в Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву (далее - Конвенция), принятую в 1982, и вступившую в силу в 1994 году, став частью действующего международного права¹. Деятельность Органа

регулируется частью XI этого международно-правового акта, которым определяются права, обязанности и ответственность государств во всех частях Мирового океана, от побережья до морских глубин. Конвенция также затрагивает все основные виды морской деятельности - от рыболовства и судоходства до разработки ресурсов и охраны окружающей среды. Часть XI Конвенции посвящена Международному району морского дна (именуемому "Районом"), представляющего собой дно морей и океанов, а также его недра за пределами национальной юрисдикции².

После того, как Конвенция была заключена, ее Часть XI подверглась существенным измене-

ниями, призванным сделать Конвенцию приемлемой для ведущих морских держав³, которые стремились к тому, чтобы система управления глубоководными морскими ресурсами была более гибкой и стала бы компромиссным решением для установления единого международно-правового режима Района. Изменения были внесены и нашли свое отражение в виде Соглашения об осуществлении Части XI Конвенции. Оно было принято на 48 сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 августа 1994 года резолюцией A/RES/48/263 и вступило в силу 16 ноября 1996 года.

В настоящее время в самой Америке⁴, несмотря на выражаемые отдельными политиками намерения к ратификации Конвенции⁵, продолжают споры по поводу преимуществ и опасностей ратификации Конвенции и Части XI как ее составной части. Как известно, подобного рода споры в США всегда достаточно политизированы с учетом исторически сложившегося противостояния демократической и республиканской партий. Основная масса критики по вопросу ратификации Конвенции исходит, главным образом, от консервативно настроенных политиков (включая неоконсерваторов), рассматривающих участие США в любых международных организациях и международных соглашениях как нечто, оказывающее негативное влияние и влекущее последствия, явно противоречащие интересам США и их суверенитету. В свою очередь, Администрация Дж. Буша-младшего, большинство членов Сената США и Пентагон настаивают на ратификации Конвенции, также как и представители научных кругов, юристов-международников и представителей добывающих отраслей промышленности и экологов.

Все высказываемые аргументы противников и сторонников ратификации Конвенции можно представить как две группы аргументов "ЗА" и "ПРОТИВ":

Аргументы "ЗА" сводятся к следующему:

- *В области окружающей среды:* Мировой океан покрывает более 70 процентов поверхности Земли. Наряду с уже существующими законодательными актами США о регулировании охраны морских ресурсов на благо будущих поколений, Конвенция обязывает государства-участников принимать меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды⁶;

- *В области национальной безопасности:* военноморские силы США, нуждающиеся в процессе выполнения поставленных перед ними задач беспрепятственно осуществлять навигацию, всегда выступали за ратификацию Конвенции. В отсутствие ратификации США вынуждены опираться на нормы обычного международного

права, которое не является стабильным и подвержено изменениям в толковании. Кроме того, по разъяснению Пентагона, зачастую страны делают ничем не обоснованные односторонние заявления в отношении прав на морские пространства, что мешает военным действиям США. Ратификация Конвенции была бы дополнительным инструментом в отстаивании интересов США в подобных случаях⁷;

- *В области мирного разрешения споров:* Конвенция предусматривает мирный способ разрешения территориальных споров и споров относительно прав на разработку минеральных ресурсов морского дна посредством Международного Трибунала по морскому праву, учрежденного в соответствии с Конвенцией, юрисдикция которого распространяется на всех стран-участников Конвенции⁸;

- *В области бизнеса:* каждая страна имеет право на управление ресурсами в своем прибрежном районе. В соответствии с положениями Конвенции, устанавливающими пределы таких районов, прибрежная зона США является самой большой в мире, ее размер составляет 3,36 миллионов кв. км. Более того, Конвенция разрешает прибрежным государствам осуществлять суверенные права в отношении природных ресурсов на всем протяжении континентального шельфа. Конвенция также позволила бы американским компаниям воспользоваться возможностью обратиться за получением разрешения Органа на участие в разработке минеральных ресурсов Международного района морского дна⁹.

Аргументы "ПРОТИВ" также не менее весомы и заключаются в следующем:

- Дополнительные обязательства для США, как государства-участника Конвенции, вытекающие из признания для США обязательного характера правового режима, установленного Конвенцией, неудовлетворяющие или противоречащие национальным интересам США¹⁰; В частности, возможно привлечение США к ответственности по целому ряду обязательств, закрепляемых и охраняемых Конвенцией, а также предъявление повышенных требований к морской среде по сравнению с национальным законодательством¹¹;

- Необходимость платить лицензионные платежи и отчисления, предусмотренные правилами деятельности в Международном районе морского дна¹²;

- Отсутствие у США контрольных полномочий по расходованию поступающих и выделяемых Органу средств¹³;

- Право мирного прохода, предусмотренное Конвенцией, ни в коей мере не соответствует интересам Вооруженных Сил США, поскольку подразумевает надводный проход подводных

лодок. В остальном же, Конвенция не вносит каких-либо кардинальных изменений по сравнению с Конвенциями о территориальном море и о прилегающей зоне 1958 г.¹⁴, участником которых США являются;

- Преимущества ратификации Конвенции будут заключаться лишь в положительном влиянии на образ США в глазах других стран-участниц Конвенции, эффект подобного преимущества в сравнении с принимаемыми обязательствами будет достаточно иллюзорным.

Среди подобных доводов против ратификации Конвенции можно встретить и в высказываниях в адрес Международного органа по морскому дну, содержание некоторых из них является весьма противоречивыми.

Приведем некоторые из них. Автор настоящей работы пытается обосновать ошибочность и неверность некоторых подобного рода утверждений.

1. По мнению оппонентов ратификации Конвенции, регулятивные функции Международного органа по морскому дну сводятся лишь к деятельности по добыче минеральных ресурсов.

В своей речи 23 марта 2004 г. на выступлении перед Комитетом по окружающей среде и общественным работам Сената США, профессор права колледжа Майами Бернард Оксман заявил, что "значительная часть переговоров по Конвенции ООН по морскому праву была уделена выработке приемлемых для США подходов и взглядов на сведение регулятивных функций Международного органа по морскому дну к деятельности по добыче минеральных ресурсов"¹⁵. В добавление к этому, в своем выступлении от 27 сентября 2007 г. перед Комитетом по международным отношениям Сената, заместитель Госсекретаря США Джон Негропонте, отметил, что "Международный орган по морскому дну занимается лишь деятельностью по добыче минеральных ресурсов в районах морей и океанов за пределами национальной юрисдикции. Орган не имеет более никакой другой роли или полномочий в области использования ресурсов Мирового океана"¹⁶.

Опровержение.

Оценивая приведенные высказывания, стоит обратить внимание на то, что оба автора по каким-то своим соображениям не упомянули ст. 145 Конвенции, которая совершенно определенно устанавливает, что "в отношении деятельности в Районе принимаются меры, необходимые для обеспечения эффективной защиты морской среды от вредных для нее последствий, которые могут возникнуть в результате такой деятельности". Кро-

ме того, докладчики не указали на то, что Орган наделен даже большими полномочиями, чем предполагалось, а именно он "принимает соответствующие нормы, правила, процедуры для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды и других опасностей для нее, в том числе побережья, и предотвращения нарушения экологического равновесия морской среды...защиты и сохранения природных ресурсов Района и предотвращения ущерба флоре и фауне морской среды" (выделено автором) (ст. 145 Конвенции).

Более того, уже из самой структуры Секретариата усматривается функциональная специфика работы Органа - в его составе есть Отдел по мониторингу состояния ресурсов и окружающей среды.

Следует отметить, что расширительный подход к толкованию функций Органа подтверждается и другими международными организациями. Так Международный союз по сохранению природы и природных ресурсов указывает, что "...полномочия Органа выходят далеко за рамки простого контроля над добычей минеральных ресурсов дна Мирового океана, и Орган стремится к более полному осуществлению своих полномочий и обязанностей в отношении живых ресурсов морского дна и гарантии надлежащей защиты морских экосистем в соответствии с решениями и разрешениями на деятельность в Районе"¹⁷. Роль Органа, как управляющей международной организацией в области охраны морской среды в Районе и на границе с ним, была подтверждена также Генеральным секретарем: "В целях защиты и сохранения окружающей среды, Орган создал целый ряд инструкций и пособий для подрядчиков (т.е. тех, чья деятельность в Районе лицензирована органом для разведки и добычи минеральных ресурсов дна Мирового океана) ресурсов Района. В 2000 г. Органом были разработаны и приняты Правила поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе"¹⁸. Среди прочих требований, Правила указывают, что "контракторы должны принимать необходимые меры для предотвращения, сокращения и контроля над загрязнением и другими опасностями морской окружающей среде, возникающей от деятельности в Районе"¹⁹.

2. Утверждается, что США смогли бы блокировать все решения Совета Органа, которые им не нравятся.

Профессор Б. Оксман в своей речи от 27 сентября 2007 г. утверждает, что: "Принятие правил разведки и разработки требует консенсуса 36 членом Совета. В случае если США гарантированно занимают место в Совете, то у нас будет достаточно полномочий, дабы обеспечить дея-

тельность Органа в пределах его полномочий, а содержание принимаемых правил будет удовлетворять интересам США".

Опровержение.

Согласно Приложению Разделу 3 Соглашения об исполнении Части XI Конвенции, по общему правилу все решения в органах Органа, включая Совет, принимаются путем достижения консенсуса. Однако, "если все усилия достичь решения консенсусом исчерпаны, решения в Совете принимаются путем голосования: по вопросам процедуры - большинством присутствующих и участвующих в голосовании государств, а по вопросам существа - большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов, при условии, что против таких решений не выступает большинство в какой-либо из камер (каждая группа государств рассматривается при голосовании в Совете в качестве камеры - прим. автора)". Учитывая конфликтующие интересы стран-участниц Конвенции, представляется достаточно сложным достижение единогласного консенсуса по многим процедурным вопросам и вопросам существа. Именно по этой причине Соглашение 1994 г. предусматривает различные виды голосования в зависимости от рассматриваемых Органом вопросов. Следовательно, неверно утверждение, согласно которому США могут блокировать принимаемые Органом решения и тем самым ограничивать его полномочия.

3. По мнению некоторых американских противников ратификации Конвенции, Орган неэффективен в тех вопросах, которые касаются предотвращения загрязнения морской среды и сохранения биоразнообразия, что свидетельствует о его практической нецелесообразности.

Опровержение.

Стоит сразу пояснить, что данные замечания также имеют политическую основу - суть противоречия между противниками и сторонниками ратификации Конвенции состоит в том, что Орган, основываясь на положениях Конвенции и Соглашения 1994 г., оперирует так называемым *precautionary principle*. Передать содержание этого принципа простым переводом с английского языка достаточно сложно. Попробуем пояснить его суть с помощью комментариев Майкла Лоджа, одного из ведущих специалистов Правового отдела Органа. По его словам, исполнение возложенной Конвенцией обязанности соблюдать в Районе осторожность при осуществлении своей деятельности как контракторами, так и прибрежными государствами требует не только принятия мер по предотвращению наступления известных или возможных вредных воздействий на окружающую морскую природ-

ную среду, но также и осуществления заранее предупредительных мер для гарантии того, что деятельность в Районе и на границе с ним, которая прямо или косвенно может иметь последствия для сохранения экологического баланса Района, не несет в себе какой-либо неизвестной или неопределенной потенциальной будущей опасности морской окружающей среде. Другими словами, Орган обязан применять принцип недопущения загрязнения²⁰.

Кроме того, стоит помнить, что сам Орган не раз обращал внимание на то, что Конвенция устанавливает достаточно широкие обязанности и превентивные механизмы для охраны окружающей морской среды. В качестве примера приводится статья 145 Конвенции, формулировку которой можно использовать для толкования принципа недопущения загрязнения как мер необходимых для обеспечения эффективной защиты морской среды от вредных для нее последствий, которые могут возникнуть в результате такой деятельности. Помимо этого, обязанности Органа и механизмы охраны окружающей среды закреплены в статьях 204 ("Мониторинг риска и последствий загрязнения"), 205 ("Публикация докладов") и 206 ("Оценка потенциальных последствий деятельности") Конвенции.

Принимая во внимание все вышесказанное, необходимо обратиться к окончательному тексту Правил №31 по разведке и разработке полиметаллических конкреций в Районе, которые устанавливают следующее²¹:

1. Орган несет на себе обязанность по установлению и соблюдению правил охраны окружающей морской среды, процедур и соответствующих положений для обеспечения эффективной защиты морской среды от вредоносных последствий, которые могут возникнуть от осуществляемой в Районе деятельности.

2. Орган совместно с финансирующими деятельность в Районе государствами должны применять к своей деятельности подход, обеспечивающий эффективную защиту морской среды от вредных для нее последствий, как он отражен в Принципе 15 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 года (далее также - Декларация Рио).

3. Правила по разведке и разработке полиметаллических конкреций в Районе накладывают на каждого контрактора обязанность по принятию необходимых мер для предотвращения, сокращения и контроля загрязнения и других опасностей для морской природной среды, возникающих от их деятельности в Районе, при этом по возможности используя последние доступные технологии.

Следует также отметить, что существует два подхода к принципу недопущения загрязнения (предотвращения вредных последствий): европейский и тот, который закреплен в Принципе

15 Декларации Рио. Суть различия сводится к следующему: подход, закрепленный в Декларации Рио содержит подход, базирующийся на анализе затрат и результатов, то есть, основанный на сопоставлении издержек и выгод от осуществления того или иного проекта при принятии решения о направлении ресурсов на один из них; от обычно применяемых методов определения эффективности капиталовложений эта методика отличается прежде всего стремлением учитывать внеэкономические факторы (социальные, экологические и др.), причем решается эта задача путем оценки полезности как затрат, так и результатов, т. е. выигрыша в полезности. Европейский же подход склонен более расширительно толковать этот принцип. По мнению США, именно в возможности более широкого толкования принципа и кроется основная проблема. Она выражается в том, что правительства европейских стран используют данные принципы в угоду своим экономическим и политическим интересам. По мнению Лоренса Когана²² "[подобные действия европейских государств] представляют собой завуалированную попытку установить новый ненаучный международный стандарт, на который смогли бы опираться национальные правительства для оправдания осуществления контроля экономической деятельности и для установления нового вида торгового протекционизма".

Таким образом, стоит подчеркнуть особо, что формула и принцип, закрепленные в документах Органа, имеют отличия от европейского подхода, несмотря на попытки некоторых стран-участниц сделать отсылку при толковании принципа недопущения загрязнения к европейскому содержанию аналогичного принципа.

Подводя итог вышесказанному, очевидным выводом является то, что доводы противников ратификации Конвенции в США излишне политизированы. При этом существующая критика не учитывает многочисленных преимуществ как для самих Соединенных Штатов Америки, так и для всех стран в области охраны окружающей морской среды и сохранения биоразнообразия в Мировом океане. Считаем необходимым отметить однако, что, начиная с 2007 года дискуссии по поводу необходимости ратификации Конвенции в самих Соединенных Штатах Америки только усилились, и ведется достаточно интенсивная работа по разъяснению действительных преимуществ присоединения США к Конвенции и по критике различного рода деятельности, направленной на представление Конвенции в ложном свете, в частности по вопросам, рассмотренным в настоящей статье.

¹ Указанная конвенция была ратифицирована Федеральным Законом от 26.02.97 г. № 30-ФЗ и начала действовать для России с 5 марта 1997 года.

² Вылегжанин А.Н. справедливо замечает, что "в горизонтальном измерении Район и его ресурсы ограничены той частью Мирового океана, которая остается за пределами национальной юрисдикции после установления прибрежными государствами внешних границ своего континентального шельфа в соответствии с международным правом". Вылегжанин А.Н. "Морские природные ресурсы (международно-правовой режим)" М., 2001. С. 144-145.

³ Для развитых стран, включая Соединенных Штатов Америки, которые к тому времени успели создать так называемый "совместный режим государств" для правового регулирования деятельности таких государств в Районе, тем самым создавая параллельный Конвенции 1982 года режим.

⁴ США входит в число 24 государств, подписавших, но не ратифицировавших Конвенцию, наряду с Афганистаном, Бутаном, Бурунди, Камбоджей, Центральной Африканской Республикой, Чадом, Колумбией, Республикой Конго, Доминиканской Республикой, Сальвадором, Эфиопией, Ираном, КНДР, Либерией, Ливией, Лихтенштейном, Малави, Нигером, Руандой, Швейцарией, Таиландом и ОАЭ.

⁵ Президент США Дж. Буш 15 мая 2007 г. высказался за скорейшее одобрение Сенатом Конвенции (см. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/05/20070515-2.html>), а 31 октября 2007 г. Комитет сената по международным делам 17 против 4 голосов решил рассмотреть вопрос об одобрении Конвенции на общем заседании Сената (<http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSN31335584>)

⁶ http://www.globalsolutions.org/in_the_beltway/united_states_and_law_sea_time_join

⁷ <http://www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=328817>

⁸ Ibid.

⁹ <http://www.nytimes.com/2007/08/25/opinion/25sat1.html>

¹⁰ <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/831cqrld.asp?pg=2>

¹¹ <http://www.nationalcenter.org/NPA542LawoftheSeaTreaty.html>

¹² <http://www.cato.org/testimony/ct-db040408.html>; <http://www.americanpolicy.org/sledgehammer/seatreatyaw.htm>

¹³ <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/831cqrld.asp?pg=2>

¹⁴ http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1557

¹⁵ См.: Testimony of Bernard Oxman, Professor of Law, University of Miami School of Law, at the Senate Hearings Before the Committee on Environment and Public Works, United States Senate, 108th Congress, 2nd Sess., S.Hrg. 108-498 (March 23,

2004) at pp. 164-165. (http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_senate_hearings&docid=f:94598.wais)

¹⁶ См.: Written testimony of John D. Negroponte, deputy Secretary U.S. Department of State before the Senate Foreign relations Committee on September 27th, 2007, Accession to the 1982 LOS Convention and Ratification of the 1994 Agreement amending Part XI of the LOS Convention (Senate Treaty Document 103-39) <http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/NegroponteTestimony070927.pdf>

¹⁷ См.: "IUCN (2004) TEN-YEAR HIGH SEAS MARINE PROTECTED AREA STRATEGY: A Ten-year Strategy to Promote the Development of a Global Representative System of High Seas Marine Protected Area Networks", Executive Summary (Sept. 2003) at Toolbox 1 at p. 13, at: http://www.iucn.org/THEMES/MARINE/pdf/10-Year_HSMPA_Strategy_SummaryVersion.pdf

¹⁸ См.: "Benthic Biodiversity and the Work of the International Seabed Authority", STATEMENT BY AMBASSADOR SATYA N. NANDAN, SECRETARY-GENERAL OF THE INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY TO THE 5TH MEETING OF THE UNITED NATIONS INFORMAL CONSULTATIVE PROCESS ON THE LAW OF THE SEA (June 7-11, 2004) at p. 1, citing Regulation 31(3). "Benthic refers to the bottom of an ocean, estuary or lake." See "Benthic Flux", Toxic Substances Hydrology Program US Geological Survey at: http://toxics.usgs.gov/definitions/benthic_flux.html. Benthos is defined as "The Collection of organisms on or in sea or lake bottoms" and as "The bottom of a sea or lake". См.: Answer.com at: <http://www.answers.com/topic/benthos>.

¹⁹ Там же.

²⁰ Michael W. Lodge, "The International Seabed Authority's Regulations in Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area", p. 21 (<http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/vol10/article10-2.html>)

²¹ ISBA Regulation 31, "Decision of the Assembly of the International Seabed Authority Relating to the Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area", International Seabed Authority Assembly ISBA/6/A/18 (<http://www.isa.org.jm/files/documents/RU/6Sess/Ass/ISBA-6A-18.pdf>)

²² See Lawrence A. Kogan, "Europe's Warnings on Climate Change Belie More Nuanced Concerns", Institute for Trade, Standards and Sustainable Development (June 2006) at: http://www.itssd.org/White%20Papers/Europe_sWarningsonClimateChangeBelieMoreNuancedConcerns.pdf