

Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву

Туллио Тревес,

судья Международного трибунала по вопросам морского права,

профессор Миланского университета, Италия

Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву была открыта для подписания в Монтего-Бее, Ямайка, 10 декабря 1982 года. Она вступила в силу 14 ноября 1994 года и в настоящее время имеет обязательную юридическую силу для 154 государств, а также – с 24 июля 2008 года – для Европейского сообщества. Она считается "конституцией океанов" и является результатом беспрецедентных и до сих пор уникальных усилий по кодификации и прогрессивному развитию международного права. Более 400 статей текста и девяти приложений, являющихся ее неотъемлемой частью, представляют собой самый обширный и всесторонний итог деятельности в области кодификации, которую когда-либо предпринимали и успешно завершали государства под эгидой Организации Объединенных Наций.

Решение о такой кодификации было обусловлено комплексом исторических причин. С одной стороны, в рамках Генеральной Ассамблеи Организации шел процесс, касающийся особого аспекта морского права, а с другой – происходили исключительные изменения в структуре международного сообщества и в использовании морского пространства. Эти два аспекта в совокупности привели к решению, принятому Генеральной Ассамблеей в 1970 году (резолюция 2750 (XXV) от 17 декабря 1970 года), о проведении третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву.

В Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций этот процесс начался в 1967 году с хорошо известной речи посла Мальты Арвида Пардо. Он сосредоточил внимание на природных ресурсах морского дна за пределами действия национальной юрисдикции, в частности на полиметаллических конкрециях, находящихся на больших глубинах и эксплуатация которых обещала, по-видимому, значительные экономические выгоды, которые, по его мнению, должны стать общим наследием человечества. Ключевые концепции, выработанные в ходе этого процесса, осуществлявшегося в Комитете Организации Объединенных Наций по морскому дну, учрежденном в 1967 году и продолжавшем свою деятельность под разными названиями вплоть до 1973 года, были синтезированы в резолюции 2749 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1970 года, согласно которой дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции (район), а также ресурсы этого района являются общим наследием человечества. Ни одно государство не может претендовать на осуществление суверенитета или суверенных прав над любой частью этого района или осуществлять суверенитет или суверенные права, и их использование должно быть исключительно в мирных целях. Никакая разведка или разработка этих ресурсов не может проводиться вне "международного режима", включая "соответствующий международный механизм", который должен быть установлен "на основе международного договора универсального характера, заключенного с общего согласия".

Структурные изменения в международном сообществе заключались в основном в том, что в течение десятилетия, предшествовавшего выступлению посла Пардо, число независимых государств удвоилось. В результате этого появилось чувство недоверия к существовавшим тогда нормам международного права, которое нашло свое подтверждение в том, что Женевские конвенции 1958 года по морскому праву, которые были приняты менее чем за десять лет до этого и только что вступили в силу, не стали инструментом для ратификации или присоединения со стороны большинства новых независимых государств. Приоритеты в использовании морей для большинства этих новых государств не

совпадали с приоритетами морских держав, которые оказывали преобладающее влияние в рассмотрении этих проблем в Женеве. Эксплуатация живых и неживых ресурсов моря казалась более важной или такой же важной, как судоходство торговых и военных флотов. Притязания на исключительные или суверенные права над морским районом далеко за пределами территориального моря, первоначально выдвинутые только южноамериканскими государствами, завоевали широкую поддержку. В то же время, проведение в 1972 году Стокгольмской конференции Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей человека среды и заключение важных специальных конвенций (Лондонская конвенция 1972 года по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов и Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (Конвенция МАРПОЛ 1973 года)) привели к всеобщему признанию необходимости защиты морской среды. Аналогичным образом, ширилось понимание того, что ведение научных исследований и иной морской деятельности, чему содействовали технический прогресс и экономические потребности, требовало четких и общепризнанных норм. Это обусловило признание и отражение в вышеупомянутой резолюции 2750 (XXV) "тесной взаимосвязи проблем морского пространства и необходимости рассматривать их как единое целое". Таким образом, произошло объединение обеих тенденций.

Третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву была созвана в рамках обширной повестки дня, включающей вопросы, охватывающие все аспекты морского права, от традиционных до новых возникающих проблем как принципа общего наследия, а также расширение юрисдикции прибрежных государств и защиту морской среды. После короткой сессии по процедурным вопросам в Нью-Йорке в 1973 году Конференция начала в 1974 году в Каракасе работу по существу вопросов на основе многотомного доклада Комитета по морскому дну без учета предыдущей деятельности экспертов, например Комиссии международного права (что учитывалось в разработке конвенций 1958 года), и не имея основного проекта. По сути дела, принятое в итоге правило процедуры, лишь частично отраженное в принятых формальных правилах,

заклучались в том, что решения должны приниматься на основе консенсуса и что для достижения консенсуса необходимо "решение в пакете" (комплексное решение) по каждому вопросу, по группе вопросов и по всем вопросам в целом. Голосование допускается только в случае, если признается, что все усилия по достижению консенсуса исчерпаны. В то же время такая процедура была необходимой и длительной. Она была необходима для согласования противоречащих интересов, лишь частично представленных по традиционным группам государств (западные промышленно развитые государства, социалистические государства, Группа 77 и т. д.), и таких, как прибрежные государства, морские государства, государства архипелагов, государства, не имеющие выхода к морю, переработчики на суше сырья, добываемого из конкреций, и т. д. Она носила длительный характер, растянув работу Конференции вплоть до 1982 года, поскольку включала процедуру согласования интересов групп, а также конкретных государств таким образом, чтобы каждая участвующая сторона могла усмотреть даже в конкретных положениях, не созвучных ее желаниям, элемент "пакета", который в целом принесет ей скорее преимущества, чем потери.

Процедурные механизмы, принятые в целях прогресса в достижении согласованного текста, были весьма многочисленны. Наиболее важными были два механизма. Первый касался широкого привлечения договаривающихся групп ограниченного состава к рассмотрению конкретных вопросов. Некоторые группы были созданы главными органами Конвенции (три главных комитета, занимающихся соответственно вопросами режима глубоководных районов морского дна, традиционного морского права, защиты морской среды, морских научных исследований и передачи технологии, неофициальных пленарных заседаний, касающихся урегулирования споров и разработки общих и заключительных статей), тогда как другие, например под руководством норвежского министра Йенса Эвенсона, были учреждены делегациями в соответствии с осознаваемыми ими потребностями в переговорах. Эти группы были необходимы ввиду трудности ведения переговоров в пленарных органах и необходимости достижения прогресса между наиболее заинтересованными

делегациями и представителями групп. Что касается Редакционного комитета, то создание шести "языковых групп", которые, наряду с совещанием их координаторов и Председателем Комитета, выполняли основную работу, было обусловлено необходимостью обеспечения того, чтобы Конференцией действительно обсуждались официальные аутентичные тексты на шести языках с точки зрения их лингвистической эквивалентности. Несмотря на тревоги делегаций, исключенных из участия или участвовавших лишь незначительно в работе групп, процесс получил всеобщее признание, поскольку результаты работы различных групп должны были представляться в пленарные органы.

Вторым важным процедурным механизмом было "согласование текстов". Эти тексты содержали проекты статей будущей конвенции, которые с 1975 года разрабатывались по отдельным разделам председателями главных комитетов в рамках их ответственности, затем дорабатывались последовательно в дальнейших вариантах и с 1977 года унифицировались "Коллегией" главных должностных лиц Конференции. Такой механизм имел преимущество, поскольку представлял Конференции основной проект, который становился документом исключительно для внесения поправок. Изменения вносились последовательно после достижения консенсуса. Так, последний обсуждаемый текст "Проект конвенции по морскому праву" (1981 год) мог бы рассматриваться в большинстве своих положений как консенсусный текст. Непримиримые расхождения остались (особенно в свете изменения позиции Соединенных Штатов после прихода к власти президента Рональда Рейгана) только в отношении части XI, касающейся Международного района морского дна. Было принято решение о том, что все средства достижения консенсуса исчерпаны, и проведено голосование по небольшому числу конкретных поправок (ни одна из них не была принята), а 30 апреля 1982 года было проведено голосование по Конвенции в целом. В итоге голосования 130 голосов было подано в поддержку Конвенции, четыре голоса против и 17 делегаций воздержались. Уже на заключительной сессии в Монтего-Бее в декабре 1982 года некоторые из воздержавшихся государств подписали Конвенцию, и еще несколько государств подписали ее до окончательной даты подписания – 10 декабря 1984 года.

Основные трудности, связанные с Международным режимом морского дна, заключались в преодолении разногласий в ходе неофициальных консультаций, проводимых под эгидой Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в период 1990–1994 годов. В результате, еще до вступления в силу Конвенции, Генеральная Ассамблея приняла 28 июля 1994 года Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции, которая составляет ее неотъемлемую часть и содержит поправки, необходимые для того, чтобы сделать ее приемлемой для промышленно развитых государств. Фактически, это Соглашение открыло дорогу для большого – и высоко представительного – числа государств, которые стали участниками Конвенции. Самым важным из относительно небольшого числа неприсоединившихся государств являются Соединенные Штаты, правительство которого, тем не менее, с 1994 года представляет Конвенцию в Сенат для получения их мнения и согласия на присоединение.

Конвенция содержит 320 статей, изложенных в семнадцати частях, и девять приложений. Части II–XI касаются различных морских зон, а именно территориального моря и прилегающей акватории, проливов, используемых для международного судоходства, архипелажных вод, исключительной экономической зоны, континентального шельфа, открытого моря, Международного района морского дна, а также специальных положений о режиме островов и замкнутых и полузамкнутых морей. Части XII–XIV касаются морской деятельности и вопросов по всем областям: защита морской среды, морская исследовательская деятельность и развитие и передача морской технологии. Часть XV (и приложения 5-6) касаются разрешения споров. В Частях XVI и XVII излагаются общие и заключительные положения.

Крайне выборочный перечень основных существенных положений Конвенции, сосредоточенный на тех, которые вносят изменения или вводят новые концепции в традиционное морское право, включает, как представляется, следующее:

a) максимальная ширина территориального моря устанавливается в 12 морских миль, а прилегающей зоны – 24 морских мили;

b) определяется режим "транзитного прохода" для проливов, используемых для международного судоходства, в то время как не подлежащий ограничениям "мирный проход" применяется к проливам, для которых есть альтернативный маршрут, и к проливам, соединяющим открытые моря или экономическую зону с территориальным морем государства;

c) Государство, состоящее из архипелагов, при условии соблюдения ими определенных требований, может рассматриваться как "государство-архипелаг", наиболее удаленные острова которого соединяются "архипелажными исходными линиями", а воды внутри этих линий являются архипелажными водами (аналогично внутренним водам, но с правом мирного прохода и с правом прохода архипелажных морских коридоров, аналогично транзитному проходу через проливы для третьих государств);

d) 200-мильная исключительная экономическая зона, включающая морское дно и подводные районы, может устанавливаться прибрежными государствами, которые в ней осуществляют суверенные права и юрисдикцию над любой деятельностью, связанной с ресурсами, включая искусственные острова и сооружения, морскую исследовательскую деятельность и защиту морской среды;

e) другие государства пользуются в исключительной экономической зоне свободами судоходства в открытом море, пролета, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими видами международно-правомерной деятельности, связанной с такими свободами;

f) правило взаимного "должного учета" применяется для обеспечения совместимости в осуществлении прав прибрежных государств и прав других государств в исключительной экономической зоне;

g) определение континентального шельфа осталось, однако с новым определением внешних границ: учитывая применимость исключительной экономической зоны к подводным окраинам на расстояние, не превышающее 200 морских миль, континентальный шельф, который независимо от геоморфологических соображений простирается на расстояние, не превышающее

200 морских миль, касается государств, которые не установили исключительной экономической зоны и тех, которые претендуют на континентальный шельф за пределами зоны в 200 морских миль, – претензия, которая может быть удовлетворена в случае соответствия определенным геоморфологическим требованиям и условиям удаленности и глубины моря, и которая может быть подтверждена в результате взаимодействия и совпадения мнений Комиссии по границам континентального шельфа, – органа в составе 21 члена, избираемого на Сессии государств – участников Конвенции.

h) комплексный режим, значительно измененный Соглашением 1994 года об осуществлении, был установлен для района, который вместе с его ресурсами провозглашается общим наследием человечества; Международный орган по морскому дну, все члены которого являются участниками Конвенции и штаб-квартира которого находится в Кингстоне, Ямайка, является "механизмом", в сферу полномочий которого входят контроль и регулирование разведки и разработки морских ресурсов;

i) целый ряд очень подробных и иногда "прозорливых" статей касаются защиты морской среды и излагают общие принципы (впервые в рамках многостороннего договора) и нормы относительно правомочности в плане разработки и исполнения законов, а также о гарантиях, что делает Конвенцию рамками для существующих и будущих универсальных, региональных и двусторонних соглашений; и

j) подробно разработанные положения, касающиеся морских научных исследований, основанных на принципе согласия прибрежного государства, – согласия, которое должно быть нормой для чистых исследований или даваться по усмотрению прибрежного государства в случае исследований ресурсов моря.

Конвенция оказала значительное влияние на обычное право. Учитывая большое число государств, которые являются ее участниками, и ее влияние на практику, по-видимому, правомерно будет предположить, что положения, не являющиеся институциональными, соответствуют обычному праву, если не доказано обратное. Международный Суд, Международный трибунал по морскому

праву и арбитражные суды часто обращаются к Конвенции и иногда используют ее как отражающую обычное право. Такая взаимосвязь между Конвенцией и обычным правом не исключает появление новых норм обычного права; однако, когда они противоречат Конвенции, необходимо чрезвычайно осторожно делать вывод, что такие нормы действительно появились. Государства стремятся не допускать, чтобы нормы, не совместимые с Конвенцией, рассматривались как влияющие на обычное право. Это проявилось в осторожной формулировке резолюции 1816 Совета Безопасности от 2 июня 2008 года, дающей право государствам пресекать акты пиратства в территориальном море Сомали, а не только в открытом море, как определяется в Конвенции.

Конвенция по морскому праву, в отличие от других конвенций по кодификации, поставила свое применение и толкование под действие юрисдикции международных судей и арбитров. Обязательная юрисдикция Международного трибунала по морскому праву, Международного Суда или арбитражных судов является нормой, хотя и с важными ограничениями и исключениями. Дела, представленные для вынесения решения на основе Конвенции с 1994 года, доказывают, что, пусть и медленно, но государства считают вынесение судебного или арбитражного решения при урегулировании своих споров нормой в международных морских отношениях, а не враждебным актом. Ряд соглашений, касающихся вопросов морского права, например Соглашение Организации Объединенных Наций от 1995 года о сохранении трансграничных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб, включили положения об урегулировании споров, содержащиеся в Конвенции по морскому праву, для урегулирования споров, касающихся их применения и интерпретации, даже когда сторона в споре не является участником Конвенции. Эти положения могут рассматриваться как связующие звенья, превращая различные конвенции по морскому праву в "систему".

Конвенция предполагает высоко институциональную систему. Она не только предусматривает создание четырех институтов – Международного органа

по морскому дну, Международного трибунала по морскому праву, Комиссии по границам континентального шельфа и Совещание государств – участников Конвенции. Она также возлагает на существующие организации, в частности на Международную морскую организацию, целый ряд задач и ссылается на их нормы и положения или рекомендации как критерии, на основе которых можно оценивать соответствие национальных законов и постановлений Конвенции.

Конвенция отдает явное предпочтение принципу неизменности, а не приспособляемости. Положения, касающиеся поправок и пересмотра, чрезвычайно сложны для применения. Только судебные и арбитражные органы могут гибко толковать положения Конвенции в процессе урегулирования споров. На практике некоторая гибкость была проявлена в ходе Совещания государств-участников при принятии консенсусом изменений, касающихся временных ограничений, определенных в Конвенции, а также при разработке "соглашений об осуществлении" по образцу Соглашения Организации Объединенных Наций 1995 года о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб, которые, хотя и не требуют от государств-участников неукоснительного соблюдения Конвенции, развивают недостаточно подробные ее положения или сферы, не охваченные Конвенцией, отмечая в то же время, что они должны толковаться и применяться в контексте Конвенции и в соответствии с ней.

Соглашение об осуществлении, а также другие соглашения, наряду с действиями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, таких как Продовольственная и сельскохозяйственная организация и Международная морская организация, обеспечивают механизмы для обновления морского права и решения новых проблем, например проблемы, вызванной правовым режимом разработки генетических ресурсов морского дна за пределами действия национальной юрисдикции. Конвенция остается общепризнанным инструментом, в рамках которого происходят подобные модификации и решаются такие проблемы.

Соответствующие материалы

Правовые инструменты

Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов: Лондон, 29 декабря 1972 года, Организация Объединенных Наций, Сборник международных договоров, т. 1046, с. 120 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1046, p. 120).

Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов, 2 ноября 1973 года, модифицированная на основании Протокола к ней 1978 года (Конвенция МАРПОЛ 73/78): Лондон, 17 февраля 1978 года, Организация Объединенных Наций, Сборник международных договоров, т. 1340, с. 61 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1340, p. 61).

Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими: Нью-Йорк, 4 августа 1995 года, Организация Объединенных Наций, Сборник международных договоров, т. 2167, с. 3 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2167, p. 3).