

**Совет**

Distr.: General

12 May 2016

Russian

Original: English

Двадцать вторая сессия

Кингстон

11–22 июля 2016 года

Вопросы, связанные с проведением морских научных исследований в разведочных районах

Доклад Генерального секретаря

Введение

1. Одним из последствий расширения масштабов деятельности в Районе, выразившегося в увеличении количества утвержденных планов работы по разведке с 7 в 2011 году до 27 в 2016 году, стало повышение вероятности возникновения между контракторами и исследователями коллизий из-за морских научных исследований, проводимых на морском дне в разведочных районах. Однако в форме морских научных исследований могут осуществляться также многие виды деятельности, которые зачастую проводятся в рамках кампании по разведке и, следовательно, могут согласно определению термина, данного в пункте 3 статьи 1 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, быть квалифицированы как «деятельность в Районе». К таким видам деятельности относятся, например, картирование с использованием гидролокатора бокового обзора и автономных подводных аппаратов, отбор проб с использованием коробчатых и многоконтейнерных пробоотборников, проведение замеров для определения электропроводности, температуры и глубины и использование дистанционно управляемых аппаратов для фотопрофилирования в среде высокой плотности.

2. Согласно статье 256 Конвенции, все государства и компетентные международные организации могут в соответствии с частью XI проводить морские научные исследования в Районе. Соответствующее положение статьи 143 части XI, определяющее, что морские научные исследования в Районе осуществляются исключительно в мирных целях и на благо всего человечества, позволяет таким образом провести различие между этим положением и морскими научными исследованиями, проводимыми в соответствии с подпунктом 1(f)

* Переиздано по техническим причинам 31 мая 2016 года.



статьи 87 части VII. В то же время в правилах разведки оговаривается также, что правила никоим образом не затрагивают свободу научных исследований, предусмотренную статьей 87 Конвенции, или право на проведение морских научных исследований в Районе, предусмотренное статьями 143 и 256. Конвенция и правила разведки предписывают также Органу предоставлять контрактору исключительное право на разведку в районе, указанном в плане работы по разведке, и обеспечивать, чтобы никакой другой субъект не осуществлял в этом же районе деятельность в отношении других, отличных от определенных в контракте, ресурсов таким образом, чтобы это создавало помехи для деятельности контрактора.

3. Необходимость и востребованность открытых и обширных морских научных исследований как в открытом море, так и в Районе, обусловлена многими причинами. Данные, получаемые в ходе морских научных исследований, помогают обеспечивать научную основу при формулировании правил разработки. По всей вероятности, обеспечение рационального природопользования в Районе, потребует наличия обширных баз данных и проведения тщательного анализа данных, а для отдельных контракторов выполнение таких задач затруднительно. Велика вероятность того, что полноценную оценку воздействия на окружающую среду невозможно провести на основе данных из разведочных районов отдельных контракторов и необходимо получить более широкую картину по различным экологическим градиентам. С другой стороны, контракторы обязаны соблюдать жесткие экологические стандарты и проводить мониторинг воздействия деятельности, осуществляемой ими в разведочных районах. Как правило, оба вида деятельности дополняют друг друга, однако при определенных обстоятельствах деятельность, проводимая третьими сторонами в форме морских научных исследований, может создавать помехи для проводимой контрактором работы по мониторингу воздействия его деятельности по разведке на окружающую среду. Вопрос о том, каким образом согласовать потенциально противоположные интересы контракторов и исследователей, влечет за собой ряд сложных и деликатных правовых вопросов и требует особого внимания. Кроме того, для рационального управления и распоряжения минеральными ресурсами в Районе крайне важно гарантировать обладание контрактом, с одной стороны, и обеспечить права на проведение и свободу морских научных исследований — с другой. Цель настоящего документа состоит в том, чтобы кратко осветить эти вопросы и в рамках соответствующих положений Конвенции определить возможные ответы на них.

Применимые нормы международного морского права, касающиеся морских научных исследований

4. Подпункт 1(f) статьи 87 Конвенции предусматривает, что свобода открытого моря подразумевает свободу проведения морских научных исследований с соблюдением части XIII. В пункте 2 статьи 87 определено, что все государства осуществляют эти свободы открытого моря, должным образом учитывая права, предусмотренные Конвенцией в отношении деятельности в Районе. В части XIII Конвенции подробно рассматриваются морские научные исследования. Два общих принципа проведения морских научных исследований, закрепленных в пунктах (c) и (d) статьи 240 части XIII, заключаются в том, что морские научные исследования не должны создавать неоправданных помех другим правомерным видам использования моря, совместимым с Конвенцией, и должным образом уважаются при осуществлении таких видов использования, и в

том, что морские научные исследования проводятся с соблюдением всех относящихся к делу правил, принятых в соответствии с Конвенцией, включая положения о защите и сохранении морской среды. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) является признанной организацией, способствующей международному сотрудничеству в сфере исследования мирового океана. Выполняя эту функцию, Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО с момента ее создания в 1960 году оказывает содействие международному сотрудничеству по всем аспектам морских научных исследований. Для решения многочисленных вопросов, вытекающих из Конвенции, в частности, согласно статье 251 Конвенции, вопроса об установлении общих критериев и руководящих принципов для помощи государствам в определении характера и последствий морских научных исследований, Комиссия учредила Консультативную группу экспертов по морскому праву.

5. В статье 256 определено, что все государства имеют право в соответствии с частью XI проводить морские научные исследования в Районе. В этой связи в пункте 3 статьи 143 оговаривается, что государства-участники могут осуществлять морские научные исследования в Районе и содействуют международному сотрудничеству в проведении таких исследований в Районе различными определенными способами, в том числе путем эффективного распространения результатов таких исследований и анализов, когда они становятся доступными, через посредство Органа или через другие международные каналы в зависимости от обстоятельств. В статье 257, напротив, определено, что все государства имеют право проводить морские научные исследования в водной толще за пределами исключительной экономической зоны, то есть в водной толще, покрывающей Район и любые участки расширенного континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий в соответствии с Конвенцией.

Применимые нормы международного морского права, закрепленные в части XI Конвенции

6. В пункте 1 статьи 139 Конвенции определено, что все государства-участники обязуются обеспечивать, чтобы деятельность в Районе, осуществляемая государствами-участниками, государственными предприятиями или физическими либо юридическими лицами, имеющими национальность государств-участников или находящимися под эффективным контролем этих государств-участников или их граждан, осуществлялась в соответствии с частью XI Конвенции. В пункте 2 этой же статьи изложены условия определения ответственности государства-участника за ущерб, причиненный в результате невыполнения им своих обязанностей по части XI.

7. Статья 145 предусматривает, что в соответствии с Конвенцией 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. С этой целью Орган, в соответствии со статьей 145, принимает соответствующие нормы, правила и процедуры. В этой статье приводится также неисчерпывающий перечень ситуаций, в которых необходимо обеспечивать защиту.

8. В соответствии с пунктом 1 статьи 147, требуется, чтобы деятельность в Районе осуществлялась с разумным учетом другой деятельности в морской среде. В пункте 3 этой же статьи содержится взаимное положение, определяющее, что другая деятельность в морской среде проводится с разумным учетом деятельности в Районе. Указанный пункт 3 согласуется с пунктом 2 статьи 87, определяющим, что при осуществлении свободы открытого моря должным образом учитываются права, предусмотренные Конвенцией в отношении деятельности в Районе.

9. Определения термина «разумный учет» (“reasonable regard”) в Конвенции не дается. Принимая во внимание изложенные выше положения пункта 2 статьи 87, можно сделать вывод о том, что термин «разумный учет» (“reasonable regard”) имеет такое же значение, что и термин «учет должным образом» (“due regard”), используемый во многих других статьях Конвенции (например, в пункте 4 статьи 27, подпункте 3(а) статьи 39 и статье 234 относительно судоходства; в пункте 3 статьи 60 и подпункте 3(а) статьи 66 относительно рыболовства; в пункте 5 статьи 79 относительно подводных кабелей и трубопроводов; в пункте 2 статьи 56, пункте 3 статьи 58 и пункте 1 статьи 142 относительно прав и обязанностей государства; в статье 267 относительно правомерных интересов государств при передаче технологии; и в подпункте 2(d) статьи 162 и пункте 2 статьи 167 относительно географического распределения). В комментарии Университета Виргинии отмечается, что «разумный учет» (“reasonable regard”) в контексте статьи 147 «предполагает признание права всех государств осуществлять деятельность в морской среде и обязанность всех стран защищать и сохранять морскую среду, как это предусмотрено в статье 192». В другом комментарии указано, что данный термин предполагает обращение к «определенным формам поведения без установления какого-либо конкретного нормативного содержания».

10. Представляется обоснованным вывод о том, что деятельность по проведению морских научных исследований в Районе не должна создавать необоснованные помехи для осуществления контрактором своих прав и исполнении обязанностей по контракту с Органом и что контрактору, и исследователю, и государству (государствам), поручившемуся (поручившимся) за контрактора, и государству, ответственному за проведение исследовательской деятельности, надлежит должным образом учитывать права друг друга на осуществление деятельности и не создавать необоснованные помехи для деятельности друг друга. Вместе с тем не ясно, какого уровня или вида помехи будут считаться выходящими за рамки стандарта «разумного учета», а существующие положения не дают научному сообществу и сообществу, занимающемуся глубоководной добычей, практических указаний относительно того, какие действия или последствия могут считаться необоснованными помехами, или того, какие конкретные шаги должны быть предприняты для соблюдения требования об учете должным образом (например, требование об уведомлении или предварительном обмене информацией). В отличие от статьи 142 Конвенции, касающейся трансграничных месторождений ресурсов, ни в Конвенции, ни в правилах добычи нет конкретного положения, которое касалось бы ситуаций, когда проведение морских научных исследований в Районе затрагивает права контрактора; в них даже нет положения, которое закрепляло бы требование уведомлять контрактора или Орган о намерении провести такие исследования. Возможно от-

существование конкретного положения допускает такое толкование, при котором требование об обмене информацией считается имплицитным.

Вопросы, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду и других экологических обязательств, налагаемых на контракторов

11. Как отмечается выше, в пункте(d) статьи 240 Конвенции оговаривается, что морские научные исследования проводятся с соблюдением всех относящихся к делу правил, принятых в соответствии с Конвенцией, включая положения о защите и сохранении морской среды. Кроме того, согласно статьям 205 и 206 Конвенции, государства-участники проводят экологическую оценку намечаемой деятельности под их юрисдикцией и контролем, которая может вызвать существенное загрязнение морской среды или привести к значительным или вредным изменениям в ней, и публикуют результаты своей оценки. В своем решении по делу *О целлюлозных заводах на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая)*, вынесенном в 2010 году, Международный Суд определил, что в настоящее время данное требование является частью обычного международного права. В своем консультативном заключении *Об обязательствах и обязательствах государств, поручившихся за физических и юридических лиц применительно к деятельности в Районе*, вынесенном в 2011 году, Камера по спорам, касающимся морского дна, расширила требование о проведении оценки воздействия на окружающую среду и распространила его на деятельность в Районе, выходящую за рамки конкретных положений, закрепленных в Конвенции и правилах Органа.

12. На контракторов налагаются многочисленные обязательства, касающиеся окружающей среды, включая установление экологического фона и осуществление программ мониторинга. Руководящие рекомендации контракторам по оценке возможного экологического воздействия разведки морских полезных ископаемых в Районе — рекомендации, которые контракторам необходимо выполнять, насколько это практически осуществимо, — подробно определяют и разъясняют обязательство контракторов по проведению оценки воздействия на окружающую среду. В случаях, когда требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду, результаты такой оценки должны представляться Органу за один год до начала деятельности, осуществление которой требует проведения оценки воздействия на окружающую среду.

13. Возникающая проблема заключается в том, что в определенных случаях некоторые морские научные исследования могут представлять собой деятельность, которая, в случае если она осуществляется контрактором с целью разведки или разработки в Районе, требует проведения предварительной оценки воздействия на окружающую среду согласно рекомендациям, выносимым Юридической и технической комиссией. Не существует предъявляемого к исследователям ясного требования о проведении предварительной оценки воздействия на окружающую среду, если такие же виды деятельности осуществляются в форме морских научных исследований. Обязательства государств, в том числе закрепленные в руководящих документах, «мягком (диспозитивном) праве» или региональных документах, являются релевантными в этом вопросе, однако названные документы не могут являться прочной основой таких обязательств. Представляется, что цель требования о проведении в соответствии со статьей 145 оценки воздействия на окружающую среду ставится под сомнение

из-за отсутствия предъявляемого к исследователям ясного требования о проведении в отношении соответствующих видов деятельности оценки воздействия на окружающую среду, особенно если план заключается в проведении работы в одной из частей Района, контракт на разведку в которой был предоставлен Органом. В связи с этим могут потребоваться практические руководящие принципы, которые в случае постановки соответствующей задачи руководящими органами Межправительственной океанографической комиссии, вероятно, могла бы разработать Консультативная группа экспертов по морскому праву.

Вопросы, касающиеся ответственности

14. Еще один ряд вопросов связан с ответственностью. В статье 263 части XIII определено, что государства-участники несут ответственность за обеспечение того, чтобы морские научные исследования проводились в соответствии с Конвенцией (не только с частью XIII). Пункты 2 и 3 статьи 263 предусматривают ответственность и компенсацию за ущерб, причиненный в результате деятельности, осуществляемой в нарушение Конвенции, и за ущерб, причиненный загрязнением морской среды в результате морских научных исследований.

15. В статье 139 части XI Конвенции предусмотрено, что государства-участники обязуются обеспечивать, чтобы деятельность в Районе, осуществляемая государствами-участниками, государственными предприятиями или физическими либо юридическими лицами, имеющими национальность государств-участников или находящимися под эффективным контролем этих государств-участников или их граждан, осуществлялась в соответствии с частью XI. Такая же ответственность распространяется на международные организации в отношении осуществляемой ими деятельности в Районе. Пункт 2 статьи 139 предусматривает солидарную ответственность за ущерб, причиненный в результате невыполнения обязанностей по части XI.

16. Если проведение морских научных исследований в разведочном районе не позволяет подрядчику в полной мере выполнить свой утвержденный план работы, будет ли такая ситуация расцениваться как случай невыполнения подрядчиком своих обязанностей и повлечет ли она финансовую ответственность? Будет ли такая ситуация квалифицироваться как относящаяся к форс-мажорным обстоятельствам с правовыми последствиями, возникающими в отношении осуществления деятельности и продления срока контракта? Поскольку государства-участники несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в Районе осуществлялась в соответствии с частью XI Конвенции, могут ли такие необоснованные помехи повлечь за собой возникновение финансовой ответственности за ущерб, причиненный в результате невыполнения обязанностей по части XI? Принимая во внимание, что государства-участники несут ответственность за обеспечение того, чтобы проведение морских научных исследований не противоречило Конвенции путем создания неоправданных помех для осуществления исключительных прав подрядчика, неизбежным представляется вывод о том, что случай создания помех может повлечь за собой возникновение финансовой ответственности за причиненный подрядчику ущерб. Однако большую сложность может представлять выбор надлежащего органа для урегулирования любых споров, вытекающих из подобной ситуации.

Урегулирование споров

17. Существует множество вариантов урегулирования коллизий, возникающих в ходе деятельности контрактора и осуществления намечаемых или проводимых морских научных исследований. Прежде всего, для согласования деятельности государств-участников, контракторов и исследователей в качестве посредника между ними может выступать Орган. Кроме того, часть XV Конвенции подробно регламентирует порядок урегулирования споров. Статьи 279 и 280 предписывают государствам-участникам урегулировать любой спор между собой, касающийся толкования или применения Конвенции, мирными средствами, определяемыми по их выбору. В пункте 3 статьи 288 содержится ссылка на Камеру по спорам, касающимся морского дна, Международного трибунала по морскому праву, учрежденную в соответствии с разделом 5 части XI. В статье 187 перечислены категории споров, касающихся деятельности в Районе, которые относятся к компетенции Камеры. В частности, к компетенции Камеры относятся споры между государствами-участниками, касающиеся толкования или применения части XI и относящихся к ней приложений, а также споры между государством-участником и Органом, касающиеся действий или упущений Органа или государства-участника, которые, как утверждается, являются нарушением части XI или относящихся к ней приложений, либо принятых в соответствии с ними норм, правил и процедур Органа.

18. В статье 264 определено, что споры, относящиеся к толкованию или применению положений Конвенции, касающихся морских научных исследований, подлежат урегулированию в соответствии с разделами 2 и 3 части XV. Как уже отмечалось, в разделе 2 части XV в пункте 3 статьи 288 определена компетенция Камеры по спорам, касающимся морского дна. В статье 290 оговаривается, что суд или арбитраж, который считает, что *prima facie* он обладает компетенцией на основании части XV или раздела 5 части XI, может предписать, впредь до вынесения окончательного решения, временные меры, которые он считает надлежащими при данных обстоятельствах для обеспечения соответствующих прав сторон в споре или для предотвращения серьезного ущерба морской среде.

19. Практика урегулирования споров в судах или трибуналах будет неизбежно основана на учете конкретных обстоятельств и не позволит рассмотреть весь спектр правовых вопросов, обозначенных выше. Это может также привести к стремлению подобрать наиболее удобную судебную инстанцию, и при этом нельзя исключать опасность непоследовательного толкования одних и тех же положений. В любом случае, споров следует избегать, если это только возможно. Таким образом, судебные тяжбы могут оказаться не самым подходящим способом разъяснения ключевых вопросов, связанных с толкованием и применением обязательства «учитывать должным образом», и обеспечения правовой определенности относительно соответствующего поведения, которое позволило бы избежать создания контракторами и исследователями неоправданных помех для деятельности друг друга.

20. Одним из способов, который позволил бы избежать споров в будущем, может стать дальнейшая разработка правил разведки в целях определения конкретных правил для контракторов и исследователей. Такие правила могут быть дополнены руководящими принципами практического характера. В связи с этим можно отметить, что в соответствии с действующими правилами, на эта-

пе поиска изыскателям необходимо сводить к минимуму или устранять «фактические или потенциальные коллизии или помехи в отношении осуществляемой или планируемой деятельности по проведению морских научных исследований согласно соответствующим будущим руководящим принципам по этому вопросу». К сожалению, относительно этого положения до сих пор не было разработано никаких руководящих принципов, и правила не распространяются на ситуации, возникающие на этапах разведки и разработки, на которых возникает вопрос об исключительных правах контракторов. При этом главная, пожалуй, проблема, связанная с использованием регулятивного подхода и делающая его нереалистичным, заключается в необходимости обеспечения полной соответствия с правами и обязательствами государств и Органа по Конвенции, в частности по статье 143.

21. В любом случае дополнительные меры нормативного контроля могут быть не самым подходящим способом урегулирования вопроса, связанного с насущной необходимостью разъяснения существующих положений, в особенности положения о взаимном обязательстве «разумного учета». Более подходящим способом получения такого разъяснения могло бы стать направление в Камеру по спорам, касающимся морского дна, просьбы о вынесении консультативного заключения. В статье 191 Конвенции определено, что по запросу Ассамблеи или Совета Камера дает консультативные заключения по правовым вопросам, возникающим в сфере их деятельности. Такие заключения должны выноситься в срочном порядке. Использование подобного подхода позволило бы не только избежать необходимости рассмотрения данного вопроса в контексте обстоятельств конкретного спора, но и обеспечило бы также большую транспарентность. Кроме того, это было бы полезно для Камеры, так как она могла бы получить документы с изложением позиций по существу обсуждаемого дела от всех государств-участников, включая государства, проводящие исследования, и поручившиеся государства, а также от соответствующих международных организаций, включая Орган и Межправительственную океанографическую комиссию.

22. Заключение Камеры по этому важному вопросу могло бы способствовать разработке Органом будущих правил эксплуатации, а также разработке Межправительственной океанографической комиссией через Консультативную группу экспертов по морскому праву руководящих принципов для исследователей. Такое заключение способствовало бы также обсуждениям в подготовительном комитете, учрежденном Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 69/292 для вынесения Ассамблеей предметных рекомендаций относительно элементов разрабатываемого на основе Конвенции проекта международного юридически обязательного документа по вопросам, касающимся сохранения и устойчивого использования морского биологического разнообразия за пределами действия национальной юрисдикции.

Краткое изложение возникающих вопросов

23. С учетом вышеизложенного основные правовые вопросы, требующие разъяснения, предлагается сформулировать следующим образом:

а) Охватывает ли фраза «другая деятельность в морской среде» в пункте 3 статьи 147 Конвенции морские научные исследования в Районе?

b) Каково значение используемого в пункте 3 статьи 147 Конвенции термина «разумный учет» применительно к деятельности в Районе и является ли его значение таким же, что и значение термина «учет должным образом», используемого в пункте 2 статьи 87?

c) Какие действия будут считаться созданием неоправданных помех для осуществления контрактором своих прав и исполнения обязательств в разведочном (или в будущем добычном) районе?

d) Являются ли основания для требования о проведении предварительной оценки воздействия на окружающую среду при осуществлении определенных видов морских научных исследований в Районе такими же, что и основания, по которым контракторы обязаны проводить оценку в отношении некоторых конкретных видов деятельности по разведке, особенно в свете статей 204 и 206?

e) Какую процедуру следует применять в ситуации, когда субъект, проводящий морские научные исследования, не обладает отдельной правосубъектностью, которая явным образом налагала бы на него финансовую или иную ответственность, как это происходит в стандартных случаях с международными научными консорциумами, финансируемыми различными государствами?

24. Совету предлагается рассмотреть вопросы, поднятые в настоящем докладе, и принять такие меры или вынести такие рекомендации, которые он счел бы целесообразными.
