
ПЕРВЫЙ ОПЫТ ОХРАНЫ КОНКРЕТНЫХ ВИДОВ ДИКОЙ ФАУНЫ В СИСТЕМЕ ДОГОВОРА ОБ АНТАРКТИКЕ

С.М. Копылов

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются положения Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. — хронологически первого международного договора, принятого в отношении антарктического региона после заключения Договора об Антарктике 1959 г. Дается определение системы Договора об Антарктике, приводятся ее основные составные элементы. Характеризуются виды тюленей, находящиеся под охраной Конвенции 1972 г., рассматриваются установленные Конвенцией запретные районы, допустимые сроки охоты и шесть разрешенных зон отлова. Сравниваются уровни защиты тюленей по Конвенции 1972 г., Соглашении о сохранении тюленей Боденского озера 1990 г. и Меморандума о взаимопонимании, касающегося мер по сохранению восточно-атлантической популяции средиземноморского тюленя монах, 2007 г.

Ключевые слова: Антарктика; система Договора об Антарктике; Конвенция о сохранении тюленей Антарктики; Соглашение о сохранении тюленей Боденского озера 1990 г.; Меморандум о взаимопонимании, касающийся мер по сохранению восточно-атлантической популяции средиземноморского тюленя монах, 2007 г.; тюлений заповедник; Боннская конвенция 1979 г.; КСДА; статус сохранности.

Сегодня юристы-международники как в России, так и за рубежом единодушны в понимании того, что современный правовой статус и режим использования Антарктики определяется пакетом взаимосвязанных международных договоров и соглашений, образующих целостную систему, которая в доктрине международного права получила название «Система Договора об Антарктике» [1. С. 59–66; 2; 5. С. 141–152; 6; 7. С. 482; 8. С. 465, 594–595; 10; 11]. В настоящее время эта система включает в себя собственно Договор об Антарктике от 1 декабря 1959 г., многочисленные Рекомендации, принятые на совещаниях сторон Договора об Антарктике и вступившие в силу в соответствии с условиями Договора. Кроме того, в систему Договора об Антарктике входят три отдельные Конвенции: Конвенция о сохранении тюленей Антарктики от 1 июня 1972 г., Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 20 мая 1980 г., Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. — один Протокол: Протокол об охране окружающей среды от 4 октября 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г. — и одно соглашение: Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) от 19 июня 2001 г. Также к системе Договора об Антарктике принято относить меры, действующие в рам-

ках Договора об Антарктике и действующие в рамках остальных перечисленных международных договоров.

Система Договора об Антарктике — это живой, динамично развивающийся организм, который по мере возникновения конкретных природоохранных и природоресурсных проблем дополняется новыми международно-правовыми инструментами. Это тем более важно отметить потому, что, как мы уже отмечали в одной из своих статей [4. С. 204–227], в Договоре 1959 г. вопросы защиты и сохранения экосистем Антарктики прописаны довольно слабо и в самом общем виде. Лишь 2 статьи (ст. I и V) имеют «экологическую» ориентацию, а ст. IX указывает на охрану и сохранение живых ресурсов как на один из вопросов, подлежащих обсуждению на Консультативных совещаниях Договора об Антарктике (КСДА) [4. С. 214].

Проиллюстрируем данный факт на примере первого международного договора, который вошел в систему Договора об Антарктике и был посвящен охране конкретного вида дикой фауны: Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. При этом оговоримся, что на момент разработки и принятия Договора об Антарктике в районе применения договора уже действовала заключенная 2 декабря 1946 г. в Вашингтоне Международная конвенция по регулированию китобойного промысла. Однако эта Конвенция не вошла в систему Договора об Антарктике, хотя и находится по отношению к этой системе во вполне конкретной юридической связи. Указание на такую связь мы находим в ст. VI Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., которая гласит: «Ничто, содержащееся в настоящей Конвенции, не умаляет прав и обязательств Договаривающихся Сторон по Международной Конвенции о регулировании китобойного промысла...».

Тюлени — хищные животные, приспособленные к жизни в море. Большинство видов распространено в холодных и умеренных морях. Немногие, например тюлени-монахи, калифорнийские морские львы и некоторые южные котики, живут в тропиках и субтропиках. Животные в основном морские, но заплывают и в реки, обитают в озерах (Байкал, Ладожское, Каспийское, Боденское и другие). Распространены во всех океанах как в Южного, так и в Северного полушарий [3. С. 352].

Существует около 30 видов ластоногих. Семейство ушастых тюленей — это морские львы: патагонский, калифорнийский, австралийский, новозеландский. Это сивучи и морские котики — северный и южный.

Наиболее интересные представители тюленей — тюлень Уэдделла (*Leptonychotes weddelli*), тюлень обыкновенный, темяк (*Halichoerus grypus*) и др. Сюда также относятся южный (*M. leonina*) и северный морские слоны — два самых крупных тюленя.

Три самых распространенных вида тюленей — тюлень-крабод (*Lobodon carcinophagus*) численностью в 50 млн особей, кольчатая нерпа или, как ее еще называют на Дальнем Востоке, акиба (*Phoca hispida*) численностью в 6–7 млн особей и гренландский тюлень численностью в 2,5 млн особей.

Основным регионом распространения тюленей является Антарктика. Хотя количество их видов невелико, местами встречаются очень крупные скопления и колонии, насчитывающие от нескольких сотен до нескольких тысяч особей [9. С. 73].

Концепция особо охраняемых видов была впервые введена в систему Договора об Антарктике в Согласованных мерах по сохранению антарктической фауны и флоры 1964 г. Этим документом по рекомендации Научного комитета по изучению Антарктики (СКАР) (1) двум видам тюленей была предоставлена особая охрана: всем видам рода южного морского котика (*Arctocephalus*) и тюленю Росса (*Ommatophoca Rossii*).

В связи с резким сокращением тюленей в Антарктике понадобились срочные меры для их защиты. Этому вопросу были посвящены два КСДА 1964 и 1970 гг. Так, на III КСДА (г. Брюссель, Бельгия, 1964 г.) были приняты Согласованные меры по охране флоры и фауны Антарктики. На IV КСДА (г. Токио, Япония, 1970 г.) специально рассматривался вопрос об антарктических тюленях как наиболее пострадавшем семействе морских млекопитающих в результате их варварского промысла в конце XVIII и в XIX в. Отмечалось, что их популяция не восстановилась, и поэтому необходимо принять срочные согласованные меры по защите антарктических тюленей.

Наконец, в 1972 г. в Лондоне в период с 3 по 11 февраля была созвана Конференция по сохранению тюленей Антарктики, которая приняла одноименную Конвенцию, открытую для подписания с 1 июня того же года (вступила в силу 11 марта 1978 г.).

Конвенция состоит из 16 статей и одного Приложения. Она распространяется на все виды антарктических тюленей, обитающих в воде и на морском льду южнее 60° ю.ш. Согласно Приложению к Конвенции разрешается отлов только трех видов тюленей в следующих количествах: 170 тыс. крабоедов, 12 тыс. леопардов, 5 тыс. Уэдделла в год для каждого вида. Отлов тюленей Росса, морских слонов и котиков рода *Arctocephalus* Конвенция запрещает.

Установлены запретные районы, допустимые сроки охоты и шесть разрешенных зон отлова, каждая из которых в соответствии с п. 4 Приложения должна поочередно закрываться на период с 1 сентября по последний день февраля. Конвенция запретила забивать или отлавливать тюленей в трех заповедниках, которые являются районами размножения тюленей или районами, где проводятся долгосрочные научные исследования: районе вокруг Южных Оркнейских островов, юго-западном районе моря Росса, районе залива Эдисто к югу и к западу от линии, проведенной между мысом Халлетт и мысом Хельм (п. 5 Приложения).

Период с 1 марта по 31 августа включительно является закрытым сезоном, во время которого забой или отлов тюленей запрещен.

Независимо от положений Конвенции любая из договаривающихся сторон может выдавать разрешения на забой или отлов тюленей в ограниченных количествах в соответствии с задачами и принципами Конвенции в следующих целях:

- для обеспечения жизненно необходимого питания для людей или собак;
- для проведения научных исследований;
- для получения образцов для музеев, учебных или культурных учреждений.

Каждая договаривающаяся сторона в возможно короткий срок сообщает другим договаривающимся сторонам и СКАР о назначении и содержании всех

разрешений, а впоследствии — о количестве тюленей, забитых или отловленных в соответствии с этими разрешениями (ст. 4). Хотя с 1964 г. не предпринималось попыток промышленной добычи антарктических тюленей, группа экспертов СКАР по антарктическим тюленям продолжает мониторинг отлова тюленей для научных целей. В целом СКАР приглашается: давать оценку информации, поощрять обмен научными данными и информацией между договаривающимися сторонами; рекомендовать программы научных исследований; рекомендовать перечень статистических и биологических данных, которые должны быть собраны экспедициями по промыслу тюленей в районе действия Конвенции; предлагать поправки к Приложению, сообщать на основании статистических, биологических и других имеющихся данных о случаях, когда добыча каких-либо видов тюленей в районе действия Конвенции причиняет значительный ущерб общим запасам тюленей этих видов или же экологической системе в каком-либо районе. СКАР приглашается уведомлять депозитария, который, в свою очередь, сообщит об этом договаривающимся сторонам, о случаях, когда СКАР устанавливает в какой-либо сезон промысла, что лимиты допустимой добычи какого-либо вида тюленей могут быть превышены, а также определять в этом случае дату возможного превышения лимитов допустимой добычи. При оценке информации СКАР может в случае необходимости обратиться за технической помощью к ФАО (ст. 5). Великобритания как страна — депозитарий Конвенции регулярно представляет на очередных КСДА отчеты о деятельности этого органа Договора.

Положения о придании антарктическим тюленям статуса особо охраняемого вида также включены в Приложение II к Протоколу об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике.

С 1964 г. КСДА не проводили детального пересмотра вопроса об особо охраняемых видах. В настоящее время такая переоценка необходима, особенно потому, что ст. 8 Приложения II к Протоколу об охране окружающей среды требует, чтобы стороны «принимали на постоянной основе меры по пересмотру вопроса о сохранении фауны и флоры Антарктики, принимая во внимание рекомендации Комитета по охране окружающей среды» (2).

В 1988 г., т.е. через 10 лет после вступления в силу, Конвенция о сохранении тюленей Антарктики и Приложение к ней были пересмотрены. На 20 апреля 2010 г. участниками Конвенции являлись 15 Консультативных сторон (Австралия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Италия, Норвегия, Польша, Российская Федерация, США, Франция, Чили, ЮАР, Япония) и одно государство из числа неконсультативных сторон (Канада).

Полученный опыт решения проблемы сохранения тюленей в рамках системы Договора об Антарктике в дальнейшем был частично использован участниками Боннской конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г., которая, являясь «рамочной» по своей природе, предполагает принятие развивающих ее инструментов в виде соглашений и меморандумов о взаимопонимании.

Так, в ответ на резкое сокращение численности обыкновенных тюленей в Боденском озере в 1988 г., вызванное вирусом чумы ластоногих, Германия, Дания и Нидерланды 16 октября 1990 г. подписали Соглашение о сохранении тюленей Бо-

денского озера (вступило в силу 1 октября 1991 г.). Целью Соглашения является содействие международному сотрудничеству по достижению и поддержанию благоприятного статуса сохранности тюленей обыкновенных (*Phoca vitulina vitulina*) Боденского озера, являющихся неотъемлемым компонентом экосистем и индикатором здоровья Боденского озера.

В связи с последовавшей в 2001 г. повторной пандемией вируса чумы ластоногих, от которой на этот раз пострадал и второй вид обитающих в Боденском озере тюленей — тюленей серых (*Helichoerus grypus*) — участники принятого в 2002 г. Плана сохранения популяций тюленей решить распространить его действие и на этот вид тюленей, хотя он и не находится под охраной Соглашения 1990 г.

Среди 18 меморандумов о взаимопонимании, заключенных на сегодняшний день под эгидой Боннской конвенции 1979 г., также имеется один, непосредственно направленный на сохранение тюленей. Речь идет о Меморандуме о взаимопонимании, касающемся мер по сохранению восточно-атлантической популяции средиземноморского тюленя монах, который был заключен 18 октября 2007 г. Испанией, Мавританией, Марокко и Португалией (вступил в силу 18 октября 2007 г.).

Популяции тюленя монах всегда играли важную роль в береговых и морских экосистемах. Однако нерегулируемое рыболовство, охота на тюленей, уничтожение мест размножения, заражение фитопланктона химическими отравляющими веществами привели к резкому сокращению численности тюленей монах до 500 особей. Поэтому неслучайно начиная с 1986 г. проблема сохранения средиземноморского тюленя монах находилась в центре внимания средиземноморского плана действий ЮНЕП, а участники Боннской конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г. включили его в Приложение I к Конвенции, носящее название «Мигрирующие виды, находящиеся под угрозой исчезновения».

Принятый в 2007 г. Меморандум открыт для участия любых государств ареала распространения средиземноморского тюленя монах и преследует цель содействовать международному сотрудничеству и конкретным действиям для улучшения статуса сохранности тюленя монах и его мест обитания. Поскольку Меморандум не носит юридически обязывающий характер, его участникам настоятельно рекомендуется разрабатывать и принимать национальное законодательство, направленное на защиту тюленя монах и устойчивое развитие его мест обитания, подписывать и ратифицировать международные договоры, которые могут содействовать улучшению статуса сохранности тюленя монах, внедрять являющийся неотъемлемой частью Меморандума План действий в свое национальное законодательство и на его базе разрабатывать свои национальные стратегии по сохранению тюленя монах. Названный План действий включает в себя оценку статуса тюленя монах и того, что ему угрожает, поддержание и увеличение численности популяций тюленя монах, создание сети особо охраняемых территорий для тюленя монах, меры по содействию региональному сотрудничеству между государствами ареала обитания тюленя монах.

Для координации усилий в указанных направлениях в перспективе должен быть учрежден секретариат.

Проведенный в настоящей статье анализ наглядно показывает, что в настоящее время сохранение различных видов тюленей обеспечивается с помощью трех основных международных документов, которые отличаются друг от друга не только по названиям, но и по степени юридической обязательности и детализации правил поведения участников. Центральное место среди этих документов по праву занимает Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г., поскольку под ее охраной и защитой находятся самые крупные из известных популяций тюленей, обитающих в Антарктике. Степень детализации и четкости прописанных в этой первой Конвенции системы Договора об Антарктике положений не идет ни в какое сравнение с заключенными позднее Соглашением о сохранении тюленей Боденского озера и Меморандумом о взаимопонимании, касающимся мер по сохранению восточно-атлантической популяции средиземноморского тюленя монаха.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) СКАР, являющийся междисциплинарным комитетом Международного совета по науке (МСНС), был создан в 1958 г. Его задача заключается в поощрении и координации научных исследований в Антарктике и выявлении вопросов, возникающих в связи с более глубоким пониманием научных проблем региона, которые должны доводиться до сведения директивных органов.
- (2) Комитет по охране окружающей среды (Committee for Environmental Protection) учрежден ст. 11 Мадридского Протокола об охране окружающей среды 1991 г. Его функциями являются представление соображений и формулирование рекомендаций в связи с осуществлением Протокола для рассмотрения на Консультативных совещаниях Договора об Антарктике, в частности об эффективности принимаемых мер и необходимости их совершенствования; о применении и осуществлении процедур оценки воздействия на окружающую среду и процедур для ситуаций, требующих неотложных действий, включая ответные действия в чрезвычайных экологических ситуациях; о действии и дальнейшей разработке системы Особо охраняемых районов Антарктики; о состоянии окружающей среды Антарктики; о необходимости проведения научных исследований, включая мониторинг окружающей среды, и т.д. Каждая сторона Протокола имеет право быть членом Комитета и назначать представителя, которого могут сопровождать эксперты и советники. В Комитете предусмотрен статус наблюдателя для любой стороны Договора об Антарктике, не являющейся стороной Протокола, также могут приглашаться для участия в качестве наблюдателей председатель Научного комитета по антарктическим исследованиям и председатель Научного комитета по сохранению морских живых ресурсов Антарктики и другие члены научных, природоохранных и технических организаций.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Усиление экологической ответственности в Системе Договора об Антарктике (на пути к Международному полярному году (2007–2008)) // Государство и право. — 2006. — № 10.

- [2] *Авахдеев В.Р.* История развития и современные аспекты международно-правового статуса Антарктики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Казан. гос. ун-т. — Казань, 2007.
- [3] *Акимушкин И.* Мир животных. Млекопитающие или звери. — М.: Мысль, 1988.
- [4] *Копылов С.М., Мохаммад С.А.* Международное управление Антарктикой: эффективность и легитимность Системы Договора об Антарктике // *Международное право — International Law.* — 2009. — № 4.
- [5] *Копылов М.Н., Циприс М.С.* Еще одно соглашение в системе Договора об Антарктике // *Международное право — International Law.* — 2009. — № 1.
- [6] *Лукин В.В., Клоков В.Д., Помелов В.Н.* Система Договора об Антарктике: Правовые акты, комментарии. — СПб.: Гидрометеоздат, 2002.
- [7] *Международное право / Под ред. А.Я. Капустина.* — М.: Гардарики, 2008.
- [8] *Международное право / Под ред. В.И. Кузнецова, Б.Р. Тузмухамедова.* — М.: Норма, 2010.
- [9] *Что такое. Кто такой: В 3 т. 4-е изд., перераб. и доп.* — М.: Педагогика-Пресс, 1994. — Т. 1.
- [10] *Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System / Ed. by O. Stokke and D. Vidas.* — Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- [11] *Myhre J.* The Antarctic Treaty System: Politics, Law, and Diplomacy. — London: Westview, 1986.
- [12] *Ocean and the Law of the Sea. Report of the Secretary-General. March 2006. A/61/63.* URL: <http://www.un.org/Depts/los.html>

THE FIRST EXPERIENCE OF SPECIFIC SPECIES OF WILD FAUNA PROTECTION IN THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM

S.M. Kopylov

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article analyzes the provisions of the Convention on the Conservation of Antarctic Seals of 1972, chronologically the first international treaty adopted with respect to the Antarctic region after the conclusion of the Antarctic Treaty in 1959. The definition of the Antarctic Treaty System is given and the main constituent elements of this System are specified. The seals species, which are under protection of the 1972 Convention are characterized, established by the 1972 Convention areas where hunting on seals is prohibited, allowed seasons for hunting and six allowed zones for hunting are considered. The level of seals protection under the 1972 Convention is compared with the level of conservation status of seals enshrined in the 1990 Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea and the Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for Eastern Atlantic Populations of the Mediterranean Monk Seal of 2007.

Key words: Antarctica; Antarctic Treaty System; the Convention on the Conservation of Antarctic Seals; Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea of 1990; the Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for Eastern Atlantic Populations of the Mediterranean Monk Seal of 2007; seal reservation; Bonn Convention of 1979; ATCM; conservation status.