

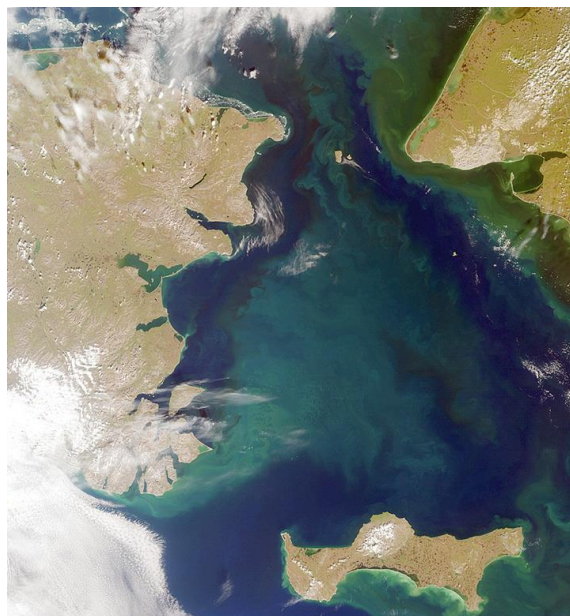


МСОП/СЗПР/УАФ

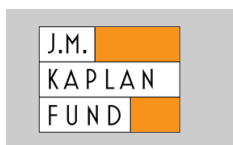
Семинар по выявлению наиболее целесообразных вариантов защиты экологически и биологически значимых районов (ЭБЗР) от возможных негативных последствий судоходства и прочей морской деятельности в районе Берингова пролива

Отчет о работе семинара

**26-28 июня 2012 года
Ном, штата Аляска, США**



Спонсоры:



**MacArthur
Foundation**

**OAK
FOUNDATION**

Отчет о работе семинара

Подготовили: Томас Л. Лофлин, Лиза Спир и Лосон У. Бригхам
Сентябрь 2012 г.

Авторы выражают благодарность за помощь и ценный вклад в работу семинара

Марте МакКоннелл, Доротее Герр, всем участникам семинара и редакторам настоящего отчета.

МСОП, СЗПР и УАФ благодарят Фонд Дж. М. Каплана, Фонд МакАртуров, а также Фонд Oak Foundation за щедрую поддержку этого проекта.

Фото: НАСА

Содержание

1. Введение	6
1.1 Проект МСОП/СЗПР/УАФ по интенсификации судоходства и прочей морской деятельности и экологии района Бернигова пролива	7
1.2 Методология проекта	8
2. Исходные положения	9
2.1 Экологические особенности супер-ЭБЗР Берингова пролива	9
2.2 Традиционное природопользование в районе Берингова пролива	10
2.3 Судоходство в районе Берингова пролива.....	12
2.4 Проблемы роста интенсивности судоходства в Беринговом проливе	15
3. Результаты работы семинара.....	16
3.1 Связь/Работа с общественностью	16
3.2 Средства защиты района.....	17
3.3 Возможные варианты российско-американского сотрудничества.....	19
3.4 Полярный кодекс Международной морской организации.....	21
3.5 Варианты дополнительных мероприятий	22
Приложения.....	24
Приложение 1 – Список участников.....	Error! Bookmark not defined.
Приложение 2 – Программа работы семинара	26

1. Введение

1.1 Проект МСОП/СЗПР/УАФ по интенсификации морского судоходства и прочей морской деятельности и экологии района Берингова пролива

Повышение температуры поверхности океана и резкое сокращение ледового покрова делает воды Арктики доступными для нового и более интенсивного развития судоходства, рыболовства научных исследований, шельфовой добычи нефти и прочей экономической деятельности. На фоне продолжающегося отступления на север морских льдов в летние периоды и интенсификации промышленной деятельности ожидается значительный количественный рост трансарктического и местного ¹ судоходства. Все суда, следующие по трансарктическим маршрутам, и большинство местного транспорта пойдет через Берингов Пролив, единственный и относительно узкий проход шириной 53 морских мили, соединяющий Тихий и Северный Ледовитый океаны.

В ноябре 2010 года Международный союз охраны природы (МСОП) и Совет по защите природных ресурсов (СЗПР) провели семинар², который выявил в Беринговом проливе четыре так называемых «супер-ЭБЗР» (Экологически и биологически значимый район)³ на основании критериев, разработанных под эгидой Конвенции по биологическому разнообразию (КБР). Семинар определил Берингов пролив как, район Арктики, отличающийся наивысшей продуктивностью и разнообразием морской природы. Этот регион является критической средой обитания моржей, тюленей, рыб, нескольких видов китов, а также огромного количества птиц. Он хранит древнюю историю человеческих цивилизаций и непреходящее культурное наследие, имеющее огромное значение для человечества в целом и для местных коренных народов в частности. Региональная культура коренного населения, с ее традиционной охотой и рыболовством, продолжает динамично развиваться и в наши дни.

В марте 2012 года международная группа специалистов завершила работу под эгидой Рабочей группы Арктического совета по защите арктической морской среды (РАМЕ) по подготовке проекта обзора арктических районов повышенного экологического значения. Документ был подготовлен согласно рекомендации ИС Арктического совета в докладе «Оценка морского судоходства в Арктике» (AMSA). В нем, как и в подготовленном организациями «Audubon Alaska» и «Oceana»⁴ докладе «Арктический морской синтез» (Arctic Marine Synthesis), Берингов пролив характеризуется как регион глобального значения для целого ряда биологических видов.

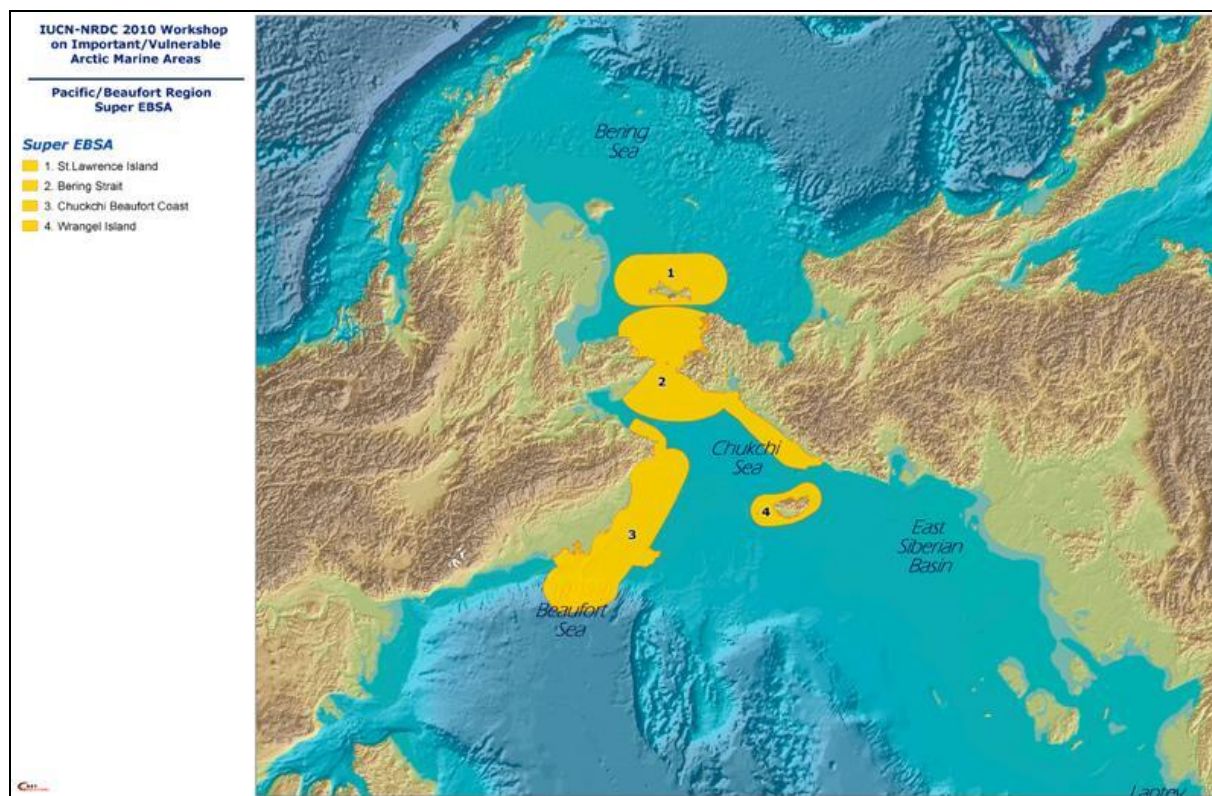
На помещенной ниже карте выявленных МСОП/СЗПР «супер-ЭБЗР» показан Берингов пролив с территориями, прилегающими к нему с севера и с юга.

¹ Доставка грузов для жизнеобеспечения местного населения и поддержания экономической деятельности в Арктике

² Отчет о работе семинара можно скачать со страницы <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/Rep-2011-001.pdf>.

³ Семинар определил термин «супер-ЭБЗР» как район, удовлетворяющий шести или семи из семи критериев, установленных для ЭБЗР Конвенцией по биологическому разнообразию (КБР).

⁴ Смит, М.А., 2010. «Arctic Marine Synthesis: Atlas of the Chukchi and Beaufort Seas» (Атлас Чукотского моря и моря Бофорта). Публикация «Audubon Alaska» и «Oceana», Анкоридж.



Карта 1: «Супер-ЭБЗР» в северной части Тихого океана и море Бофорта

МСОП, СЗПР и Фэрбенкское отделение Университета штата Аляска (УАФ) осуществляют совместный проект по определению мер защиты супер-ЭБЗР Берингова пролива, а также изучению способов реализации таких мер.

1.2 Методология проекта

Проект предполагает проведение двух семинаров. В первом семинаре, проходившем 26-28 июня 2012 г. в поселке Ном на Аляске, участвовало 35 специалистов, представляющих местную общественность, государственные органы, науку, коренные народы и экологию. По завершении вступительных докладов семинар сконцентрировал внимание на выявлении потенциальных мер по регулированию и охране районов особого значения. Повестка дня семинара, а также список его участников содержатся в приложениях к данному отчету. Настоящий отчет не ссылается на мнения конкретных участников, высказанные в процессе семинара, но представляет собой краткий описание семинара, подготовленное МСОП/СЗПР/УАФ. И хотя участники семинара имели возможность изучить и прокомментировать проект отчета, его окончательный вариант может не отражать мнений отдельных участников.

Второй семинар, который должен состояться осенью 2012 года, будет посвящен поиску наиболее эффективных способов реализации разработанных мер.

2. Исходные положения

2.1 Экологические особенности супер-ЭБЗР Берингова пролива

Основное внимание семинара сосредоточилось на трех супер-ЭБЗР в районе Берингова пролива: острове Святого Лаврентия, собственно Беринговом проливе и острове Врангеля. Ниже описываются экологические особенности всех трех районов, особая значимость которых была определена семинаром, проходившим в ноябре 2010 года.

1. *Остров Святого Лаврентия.* Находящиеся к югу от острова Св. Лаврентия полыньи в течение шести месяцев в году обеспечивают зимовку практически всей мировой популяции очковой гаги. Те же полыньи являются критически важной средой обитания для чистиков, моевок, буревестников, зимующих тихоокеанских моржей, гренландских китов, тюленей и белых медведей, а также представляют собой районы традиционного аборигенного промысла. Район частично охраняется «Программой охраны местообитания острова Св. Лаврентия» (Saint Lawrence Island Habitat Conservation Area).
2. *Берингов пролив.* Этот район отвечает всем критериям КБР, поскольку здесь зарегистрированы самые высокие в Арктике уровни продуктивности и разнообразия. Узкий пролив представляет собой единственный проход между Тихим и Северным Ледовитым океанами, что делает его горячей точкой мирового значения. Регион Берингова пролива/Анадырского течения является критически важным районом обитания, размножения, щенки, нагула и/или миграций для многих видов морских млекопитающих, включая лахтака, кольчатую нерпу и ларгу, тихоокеанского моржа, белуху, а также серого и гренландского китов, которые проходят через пролив дважды в год, мигрируя между Беринговым и Чукотским морями. Здесь в больших количествах водится сайка (*Boreogadus saida*) и другие виды, которыми питаются многие морские хищники, а также популяции рыб семейства сиговых и гольца, имеющих большое сезонное значение в бытовом промысле местных коренных жителей. Помимо этого, большую часть года здесь присутствует огромное количество морских птиц, которые гнездятся, мигрируют и/или кормятся в этом регионе, включая такие виды как: большая и малая конюги; топорок и тихоокеанский тупик; моевка; тонкоклювый буревестник; очковая гага и гага-гребенушка; тонкоклювая и толстоклювая кайры; белая и розовая чайки; чистик и еще не менее тридцати многочисленных видов морских птиц, морских уток, гусей, гагар и плавунчиков. Здесь также находятся единственные в регионе гнездовья люрика – эндемика Северной Атлантики.
3. *Остров Врангеля:* Полыньи и прибрежные воды вокруг острова Врангеля в весенней и летний период являются важным местом охоты белого медведя; местом миграции и нагула тихоокеанского моржа; а также районом гнездования и кормления обширных колоний морских птиц, включая такие виды как: толстоклювая и тонкоклювая кайры, моевка, тупик и чистик.

Остров Врангеля является одним из трех наиболее важных биологических районов Русской Берингии. В 1960 году здесь был создан региональный заказник, преобразованный в 1968 году в республиканский заказник, а в 1976 году - в государственный природный заповедник.

В 1997 в территорию заповедника была включена акватория вокруг острова на расстояние до 12 морских миль от берега, что увеличило его площадь до 1,4 миллионов га. В 1999 году к ней была добавлена буферная зона шириной в 24 морских мили, а в 2004 году этот район (не включая буферную зону) получил статус Объекта мирового наследия. В 2009 году буферная зона была упразднена региональным правительством.

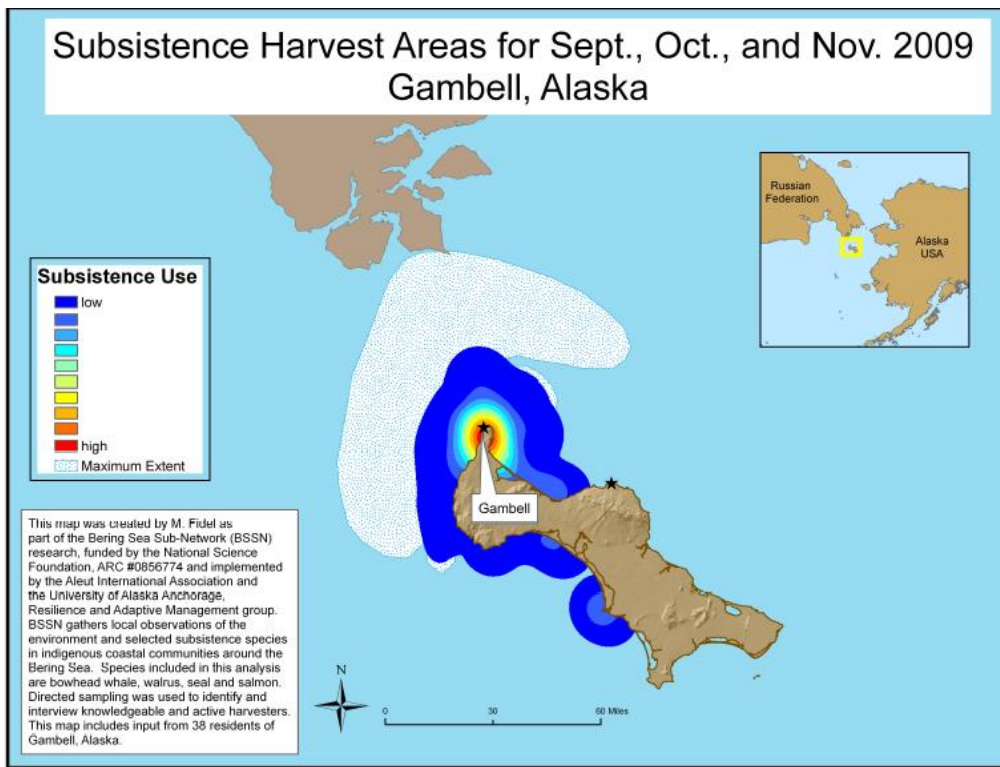
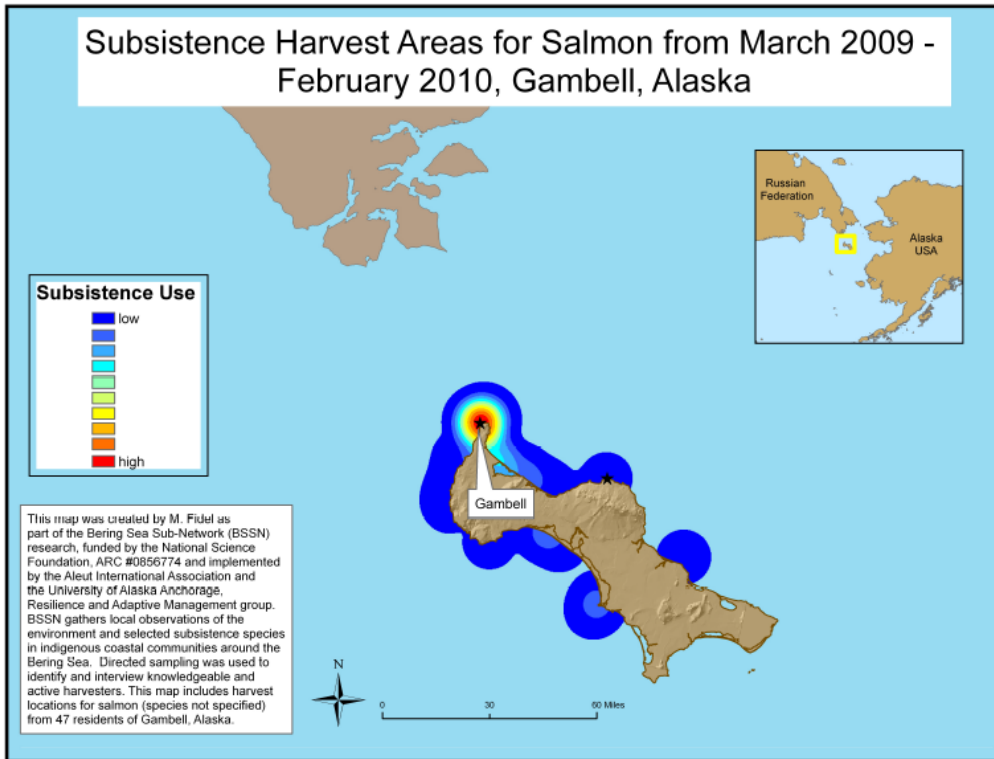
2.2 Традиционное природопользование в районе Берингова пролива

На протяжении более тысячи лет рыба, тюлень, морж и киты являются основными компонентами рациона питания коренных народов. Наличие этих животных обеспечивается богатой первичной продуктивностью экосистемы, обусловленной присутствием морских льдов и крупных океанических течений, проходящих через Берингов пролив. Весной в поисках добычи охотники могут уходить на небольших лодках на расстояние до 50-80 морских миль от берега. Отдельные ключевые районы, например районы лежбищ, кромки льдов, подъема на поверхность богатых питательными веществами глубинных вод, а также заболоченные участки берега с прилегающими морскими акваториями, обеспечивают среду обитания устойчивых популяций рыб, птиц и морских млекопитающих. Традиционный весенний промысел имеет огромное значение для выживания местного коренного населения. В этот период охотники и проходящие морские суда используют одни и те же свободные ото льда водные пространства. Промышленная деятельность человека может оказывать негативное воздействие на обитающие в регионе виды. Шум и скорость движения моторизованных судов пугает животных и ставит под угрозу безопасность охотников в небольших лодках. Загрязнение моря также негативно сказывается на здоровье человека и экосистемы в целом.

Корпорация Kawerak проводит масштабное исследование по подготовке карт с указанием сезонной среды обитания и традиционного аборигенного промысла тюленей и моржей на американской стороне Берингова пролива. В исследовании принимают участие девять официально признанных местных племен и 81 местный специалист. По завершении работы с учетом дополнительной информации от других проживающих в регионе групп коренного населения эти подробные карты (составленные по временам года и сезонам охоты) станут информационной базой для квалифицированного отбора соответствующих природоохранных мер.

«Берингоморская сеть системных наблюдений» – проект, финансируемый Национальным научным фондом США и направленный на сбор местными наблюдателями информации об окружающей среде и традиционному аборигенному промыслу в российских и американских поселках Берингова моря – использует метод составления карт плотности ресурсов для получения пространственных данных о районах традиционного природопользования. На картах приводятся совокупные данные по видам и сезонам, которые можно сопоставлять с другими типами данных, как например, протяженность ледового покрова. Так данные по поселку Гэмбел на острове Св. Лаврентия включают в себя информацию о промысле моржей, тюленей, китов и лосося за период с 2009 по 2013 год. К лету 2012 года в поселке было опрошено около 200 жителей, давших в общей сложности около тысячи интервью. Пространственные данные являются одним из трех типов данных, собираемых в рамках проекта. Два других набора включают в себя качественные и количественные данные, собранные путем проведения частично структурированных интервью. Данные содержат интересную информацию о социально-экологических связях в этом регионе, которая может оказаться полезной при разработке защитных мер.

Ниже приведены два примера составленных в ходе проекта карт:

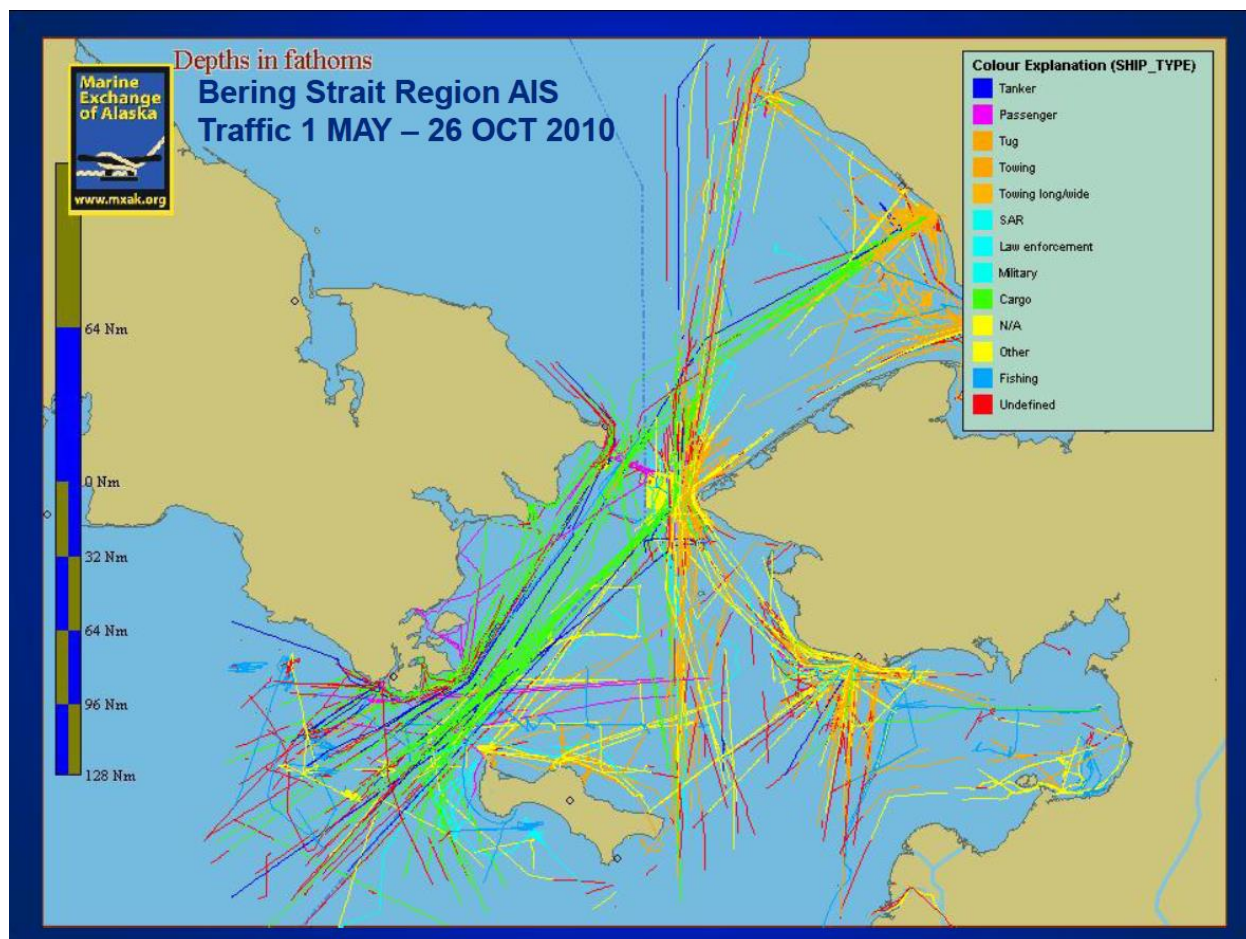


Карты 2 и 3: Районы бытового промысла (Гэмбел, штат Аляска). Источник: Гофман, Алесса, Клиски.

2.3 Судоходство в районе Берингова пролива

В последние годы морское судоходство в Арктике является объектом достаточно пристального внимания и изучения. На сегодняшний день наиболее исчерпывающее исследование представляет собой проведенная в 2009 году под эгидой Арктического совета «Оценка морского судоходства в Арктике» (AMSA). Отчет об этом исследовании был принят Арктическим советом. Исследование охватывает целый ряд существенных тем, включая: географию морской арктической зоны, климат и морские льды, историю, административное подчинение и управление, современное использование, сценарии развития к 2020 и 2050 году, гуманитарный аспект, экологические воздействия и инфраструктуру. В отчете дано семнадцать рекомендаций применительно к рассмотренным темам. Все эти рекомендации имеют прямое отношение к настоящей работе. Особую важность представляют следующие три рекомендации: Рекомендация II-A по изучению текущего использования морской среды Арктики проживающими там коренными народами; Рекомендация II-C по выявлению районов особого экологического и культурного значения и Рекомендация II-D, предлагающая арктическим странам изучить потребности в создании международных природоохранных зон с целью экологической защиты Северного ледовитого океана.

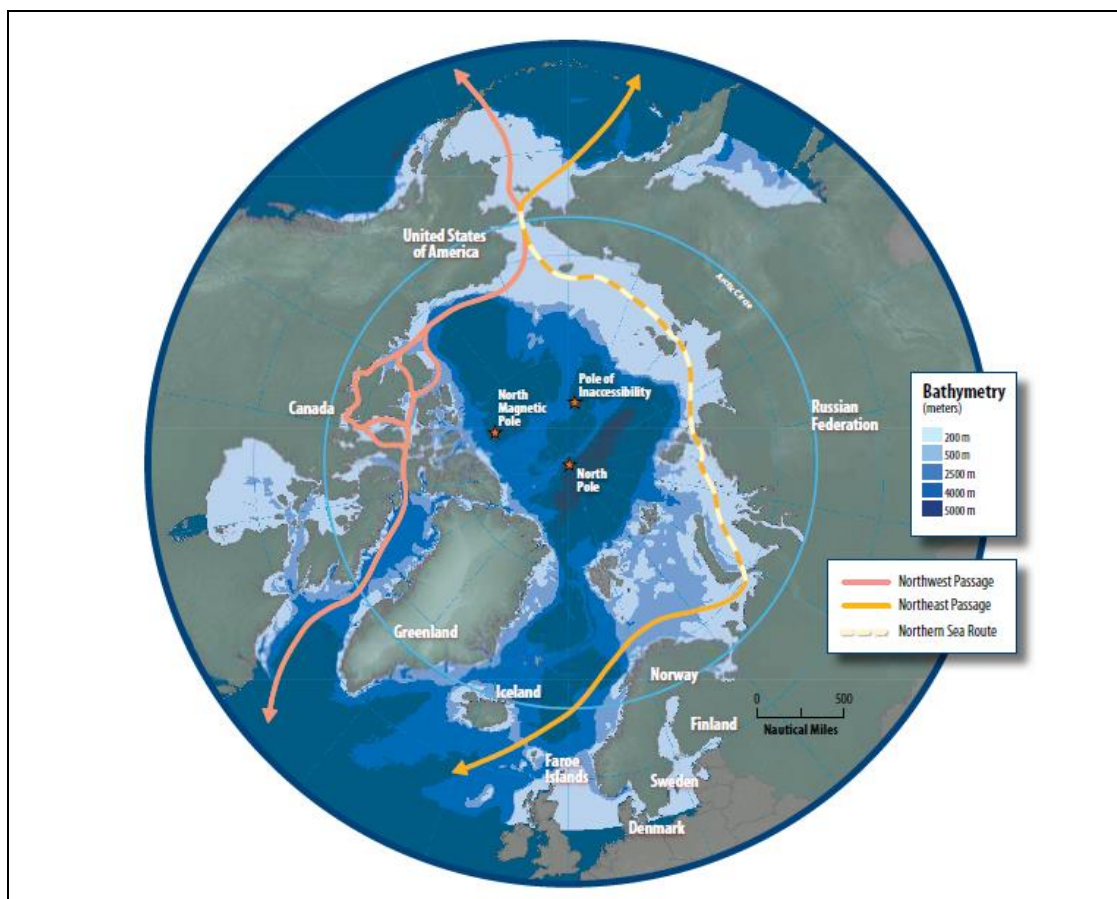
Через этот район проходят как транспортные потоки, идущие через Северный ледовитый океан транзитом, так и суда, обеспечивающие промышленное освоение моря Бофорта и Чукотского моря. Интенсивность судоходства уже сегодня достаточно высока и продолжает расти. Согласно данным Береговой охраны США, в 2011 году через Берингов пролив прошло 400 морских судов. Недавно некоммерческая организация «Морская информационная служба Аляски» (Marine Exchange of Alaska) опубликовала карту (Карта 2), отображающую транспортные потоки в этом районе за период с 1 мая по 26 октября 2010 года. Согласно данным используемой службой системы автоматического распознавания (AIS), за указанный период через Берингов пролив прошло около 240 больших и малых морских судов. Примерно половину из них составляли морские транспортные средства (буксиры, баржи, рыболовные суда и суда-амфибии); 20% пришлось на грузовой транспорт, обслуживающий рудник Red Dog; 3% составляли танкеры, а остальная часть состояла из пассажирских, ледокольных и научных судов.



Карта 4:

Движение морского транспорта в районе Берингова пролива с 1 мая по 26 октября 2010 г..
Источник: Морская информационная служба Аляски (Marine Exchange of Alaska).

История Северного морского пути (СМП), протянувшегося вдоль арктических границ России от Карских ворот до Берингова пролива, уходит вглубь веков к тому времени, когда русский дипломат Д. Герасимов впервые выдвинул эту идею в 1525 году. Первым мореплавателем, прошедшим по СМП с запада на восток в 1878-79 гг. стал швед Норденшельд на барке «Вега».



Карта 5: Северный морской путь.

Источник: «Оценка морского судоходства в Арктике» (AMSA)

В 1990 году Северный морской путь был официально признан единой национальной морской транспортной коммуникацией. Тогда же Советское правительство приняло правила управления этой магистралью. В летнее время Северный морской путь может значительно сократить время в пути судам, следующим трансарктическим маршрутом. А самое главное, СМП облегчает доставку добываемых в Арктике природных ресурсов на мировые рынки. Однако на этой трассе действуют серьезные ограничения на ширину и осадку судов. В большинстве случаев проводка судов по СМП осуществляется караванами в сопровождении ледоколов, что является неотъемлемой составляющей операционной системы СМП.

Летом 2011 года танкер «Palva» (дедвейт - 74.940 т) прошел по трассе со скоростью 14 узлов с грузом газоконденсата массой 59.313 т за 6,5 days. Тридцатого августа 2011 года крупногабаритный танкер «Владимир Тихонов», (дедвейт 160.000 т) завершил проход СМП (2.200 морских миль) за 7,5 дней.

Согласно представленной на семинаре информации, некоторые эксперты полагают, что в связи с возрастанием интенсивности использования СМП, количество судов, идущих через Берингов пролив, к 2017 году достигнет 1.000 в год, а к 2021 году эта цифра возрастет до 2.000.

2.4 Проблемы роста интенсивности судоходства в Беринговом проливе

Наряду с ростом интенсивности судоходства возрастает проблема воздействия такого роста на морские экосистемы и местных жителей, для которых данные системы являются источниками жизнеобеспечения, а также культурной и духовной жизни. На семинаре обсуждались, в частности, следующие вопросы:

a. Аварии и разливы загрязняющих веществ с судов.

Серьезную озабоченность вызывает возможность аварий и разливов загрязняющих веществ в относительно узком проливе, поскольку даже при оптимальных погодных условиях локализовать и собрать удастся лишь незначительную часть разлитых в океане нефтепродуктов. В районе Берингова пролива в условиях сильного ветра, плохой видимости, наличия морского льда, штормов и отсутствия адекватной инфраструктуры ликвидировать последствия разлива будет крайне сложно, а, при наличии ледового покрова, практически невозможно. Такие аварии также создадут угрозу здоровью местных жителей, в связи с тенденцией потенциальных загрязнителей к биоаккумуляции в жире и тканях морских млекопитающих, составляющих значительную часть рациона питания коренного населения. С этим связаны вопросы мер по ограничению традиционного аборигенного промысла с целью защиты здоровья человека или подвергнувшихся воздействию разлива морских млекопитающих.

b. Фактор беспокойства животных и помехи охоте.

Участники семинара выделили в качестве серьезной проблемы фактор беспокойства животных. Многие морские млекопитающие и птицы чрезвычайно чувствительны к шуму. Шум, особенно шум двигателей ледоколов, разносится на большие расстояния и может усугубить нарушения путей миграции, возникающие уже сегодня в результате потепления океана и изменений в сроках становления и таяния ледового покрова. Повышение громкости и частоты появления шума вызывает деградацию окружающей среды. Такие нарушения могут иметь серьезные негативные последствия для аборигенного промысла, особенно, если под воздействием факторов беспокойства морские млекопитающие уходят в иностранные воды, а также в связи с увеличением расстояний, которые приходится преодолевать охотникам в поисках добычи (повышение опасности и затрат). В связи с отсутствием открытой границы между США и Россией в настоящее время охотники не имеют возможности продолжать охоту на животных, которые уходят в воды соседней страны.

c. Сброс загрязняющих веществ и инвазивные виды.

Загрязнение морской окружающей среды и его воздействие на природные ресурсы представляют собой серьезную проблему для жителей прибрежных поселков. Участники семинара выразили озабоченность тем, что активизация судоходства приведет к повышению загрязнения и появлением инвазивных видов.

d. Участие в разработке правил и мер контроля и обмен информацией.

Общественность поселков в первую очередь интересуют вопросы, связанные с доступом к информации и контролю над ней, возможность принимать участие в определении маршрутов прохода судов и необходимых мер предосторожности. Самым острым вопросом является вопрос своевременной и надежной связи на всех уровнях, от межправительственной (между Россией и

США) до связи между судами, поселками и охотниками. Необходимо также определить границы ответственности различных органов и контактных лиц.

3. Результаты работы семинара

Семинар определил четыре общих категории потенциальной деятельности, включая:

1. Связь/работу с общественностью;
2. Механизмы для защиты района;
3. Возможности двустороннего сотрудничества между США и Россией; а также
4. Полярный кодекс для судов, разрабатываемый в настоящее время Международной морской организацией (ИМО)

Помимо этого были даны важные рекомендации по ряду других видов деятельности.

3.1 Связь / Работа с общественностью

Участники семинара обсудили потребности и имеющиеся ресурсы в области информации и связи. Представители поселков отметили, что для планирования морской охоты и прочих мероприятий они хотели бы получать информацию об ожидающемся проходе судов за 3-5 дней до прохода. Отслеживание судоходства в реальном времени позволит избежать нежелательных взаимодействий между судами, включая местные рыболовные суда. Была также отмечена потребность в улучшении экстренной связи, включая связь между США и Россией.

Было отмечено, что во многих поселках района Берингова пролива уже имеются или разрабатывается собственные системы связи и слежения.

В качестве последующих шагов по обеспечению связи было предложено:

- Провести оценку имеющихся на рынке технических средств связи с целью выявления подходящей техники для устранения недостатков существующих или планируемых систем связи;
- Провести совещание с общественностью на предмет сравнения возможностей существующих систем связи с потребностями поселков и выявления наиболее целесообразных способов улучшения и объединения имеющихся и планируемых систем связи судов между собой, с поселками, Береговой охраной и российскими партнерами, учитывая что часть изменений и дополнений, скорее всего, уже реализуется;
- Провести экспериментальный демонстрационный проект по использованию одной или нескольких систем связи с последующим проведением регионального семинара по результатам эксперимента.

В совокупности данные мероприятия помогут принять квалифицированные решения по созданию в регионе много-функциональной системы связи.

3.2 Средства защиты региона

а. Картографирование

Участники отметили, что отсутствие карт с указанием районов традиционного природопользования на акватории Берингова пролива представляет собой критический информационный пробел, ликвидация которого помогла бы персоналу управления проходом судов снизить воздействие на местные поселки. В настоящее время ведется работа по составлению таких карт по отдельным видам и районам на американской стороне пролива. Однако для заполнения пробелов и охвата всех районов охоты, как на американском, так и на российском побережье Берингова пролива, работа должна быть продолжена.

Была также отмечена потребность в составлении карт районов, которых следует избегать. В настоящее время ведутся работы по объединению данных по физическим (навигационные помехи) и биологическим (птичьи базары, моржовые лежбища, пути миграции гренландского кита) параметрам с целью определения местонахождения таких районов.

б. Рекомендательные меры

На основании данных карт можно было бы разработать ряд рекомендательных мер по защите критически важных районов от потенциально негативного воздействия судоходства. Важным преимуществом рекомендательных мер является тот факт, что их можно разработать и принять гораздо быстрее, чем законодательные требования. Кроме того они лучше вписываются в двухсторонне соглашение между странами по обе стороны Берингова пролива. Когда такие меры будут выработаны, их можно будет довести до работающих в регионе морских перевозчиков через соответствующие государственные органы (например, в США таким органом может быть Береговая охрана).

с. Технические средства

В последние десять лет появились новые технические средства слежения, облегчающие отслеживание выполнения судами требований по снижению риска, а также осуществление аварийного реагирования. К таким средствам, содействующим повышению безопасности морских операций за счет улучшения надзора, относятся: Система автоматического распознавания (AIS), обязательная к использованию на всех коммерческих судах, Спутниковая система слежения и КВ радиолокатор. Кроме того система AIS может передавать на суда экологические данные и техническую информацию, для повышения безопасности судоходства.

д. Регулятивные меры

На семинаре обсуждался ряд мер регулятивного характера для защиты ключевых районов. Приведенный ниже в рамке перечень дает представление о масштабах потенциальных мер.

Диапазон механизмов защиты морских районов

Международный уровень

- Особо уязвимые морские районы (ОУМР) – Демонстрация факторов угрозы и использования; необходимо соответствие одному из критериев ИМО, подтверждающих наличие повышенного риска;
- Особый район (ОР) – Сбросы канализации, мусора, нефтепродуктов, выбросы в воздух; на основании Конвенции МАРПОЛ ИМО;
- Конвенция по биоразнообразию (КБР) - экологические и биологические критерии; отчетность и правоприменение;
- Меры дополнительной защиты (МДЗ) - РКСИ (категории судов), обязательное установление судоходных путей и отчетность по движению, запрет на якорные стоянки, лоцманская проводка, сбросы могут попасть под МДЗ в ОУМР;
- Объекты мирового наследия (45 морских объектов), ЮНЕСКО – Заповедник «Остров Врангеля» и Ледниковая бухта;
- Биосферный заповедник.

Национальный уровень

- Придание статуса Национального морского заказника (за пределами вод штата, но может включать и воды штата);
- Морские ООПТ (МООПТ), Национальные парки, Национальные памятники («Закон об охране памятников старины» предусматривает президентские полномочия);
- Национальный заказник дикой природы – Морской национальный заказник дикой природы Аляски;
- Система Национального эстуариевого исследовательского резерва;
- Закон об исчезающих видах (Раздел 7): Критическая среда обитания (птицы, светосигнальное оборудование);
- Районы рыбохозяйственного регулирования: Федеральные правила и региональное управление;
- Российская буферная зона (24 морских мили): Необходимость разрешения на транзитный проход;
- Российские региональные ООПТ: небольшие районы (напр., длиной 24 морских мили), районы моржовых лежбищ;
- Меры, принимаемые штатом Аляска (в трехмильной зоне).

Российско-американское сотрудничество

- ОУМР / ОР / МДЗ – Возможна подача совместных предложений в ИМО
- Статья 234 Конвенции ООН по морскому праву – Защитные меры прибрежных государств в покрытых льдом водах
- Совместный заповедник – трансграничная морская территория между побережьями двух стран

В качестве наиболее привлекательной из предложенных мер участники семинара выбрали назначение Особо уязвимых морских районов (ОУМР) ИМО.

ОУМР определяется как «... район, нуждающийся в особой защите ИМО в связи с его значением по признанным причинам экологического, социально-экономического или научного характера, и потенциальной угрозе нанесения ущерба ему со стороны международной морской деятельности.»⁵ К защитным мерам, применимым к ОУМР, относятся: обязательная лоцманская проводка, меры по установлению судоходных путей, обязательность оповещения, запрет на якорные стоянки, особые зоны ИМО и определение районов, которых следует избегать.

К преимуществам присвоения статуса ОУМР относится требование соответствия международного судоходства установленным ИМО требованиям по его организации и управлению, а также возможности учреждения мер, обязательных к соблюдению в ОУМР в соответствии с социальными, культурными и экономическими потребностями. Основными недостатками такого подхода является время и объемы работ, требующиеся для присвоения статуса ОУМР. Еще одним недостатком процесса присвоения региону статуса ОУМР является отсутствие возможности непосредственного участия заинтересованных групп коренного населения в процессе принятия решений ИМО. И наконец, присвоение региону статуса ОУМР потребует создания специального надзорного органа для его реализации.

Поскольку предложение по созданию ОУМР должно обосновываться оценкой факторов риска, то в качестве первого шага было бы целесообразно провести в максимально короткие сроки первичную оценку уязвимости Берингова пролива к потенциальному воздействию международного судоходства. Оценка риска может включать в себя такие ключевые вопросы как: тяжесть последствий; категории риска; изменение поведения заинтересованных сторон; факторы риска для окружающей среды и для судов (безопасность судоходства); временные и пространственные факторы риска; факторы риска для прибрежных поселков; а также сравнительный анализ факторов риска в других морских районах. Результаты оценки риска прилагаются к запросу в ИМО на получение статуса ОУМР. Проведение предварительной оценки риска помогло бы выявить на основании опыта других регионов основные угрозы безопасности людей, а также природной и культурной среды со стороны коммерческого судоходства в районе Берингова пролива. Такая предварительная оценка, также помогла бы определить, что и как необходимо усовершенствовать при проведении более детальной оценки, если таковая окажется необходимой. Объемы предварительного исследования будут зависеть от имеющихся ресурсов, но проведение даже самого скромного исследования было бы хорошим шагом вперед. В работе необходимо задействовать специалистов из числа коренного населения с целью учета и использования их знаний. Однако необходимо заметить, что для обеспечения принятия заявки к рассмотрению ИМО, оценка риска должна быть основана на анализе международного судоходства.

3.3 Возможные варианты российско-американского сотрудничества

Большинство участников согласилось, что любые меры по решению проблем, возникающих в связи с увеличением интенсивности судоходства в Беринговом проливе, потребуют действий по обе стороны пролива. И хотя настоящий семинар был посвящен, в первую очередь, рассмотрению потенциальных защитных мер с американской стороны, участники согласились с целесообразностью рассмотрения российским руководством аналогичных мер на своей

⁵ www.imo.org

территории, а также необходимостью всяческого содействия расширению двухстороннего сотрудничества между российским и американским правительствами.

Участники семинара заслушали сообщение об общем состоянии российско-американского сотрудничества, которое было охарактеризовано в общих чертах, как хорошее, особенно в части таких практических совместных мероприятий, как поиск и спасание и проведение аварийно-спасательных работ. На региональном уровне отмечался значительный прогресс в сотрудничестве в области рыбного хозяйства. Стороны объединили усилия в борьбе с незаконным выловом рыбы в пограничных районах, включая эффективное сотрудничество правоприменительных органов обеих стран, что вселяет надежду на успех в совместной разработке схем управления движением судов в регионе. Был также отмечен определенный прогресс в установлении принципа недопустимости начала рыбного промысла в Арктике до тех пор пока не будет собрана надлежащая информация об имеющихся там ресурсах. Этот принцип приобретает особую важность по мере того, как с таянием арктических льдов все новые и новые районы становятся доступными для промысла. В качестве примеров успешного сотрудничества в регионе были отмечены Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки и по сохранению и использованию чукотско-алюскайской популяции белого медведя (Международное соглашение о сохранении белых медведей, 1973 г.), а также успех программы безвизового обмена и поездок групп коренного населения.

В более широких масштабах, в 2011 году Президент Обама и Президент Медведев выступили с совместным заявлением о намерении расширять сотрудничество в районе Берингова пролива:

[Мы] заявляем о намерении углублять сотрудничество между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией в трансграничном регионе Берингова пролива, включая расширение взаимодействия между национальными органами, отвечающими за особо охраняемые природные территории в Чукотском автономном округе и штате Аляска, в том числе о приверженности развитию диалога с коренными народами для определения конкретных задач и методов такого сотрудничества.⁶

Однако российские участники отметили, что для обеспечения соответствующего участия в проекте местного и регионального правительств, российской стороне обычно бывает необходимо привлечь должностных лиц федерального уровня (то есть, Москвы). Было также отмечено, что обращение к двустороннему форуму высокого уровня, часто содействует подписанию соглашений на более низких уровнях.

Был определен ряд возможностей дальнейшего расширения российско-американского сотрудничества на ближайший период. Сюда относятся:

- Проведение на Чукотке семинара, аналогичного семинару в Номе, с участием групп местной общественности и коренного населения, и с использованием опыта участников и выводов настоящего семинара;

⁶ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/26/joint-statement-president-united-states-america-and-president-russian-fe>

- Поиск сотрудничества с российской стороной и ее участия в разработке упоминавшихся выше рекомендательных мер для региональных морских перевозчиков на основании обобщенной информации по местному традиционному природопользованию. При поддержке таких мер правительствами обеих стран они могли бы иметь значительный эффект, даже оставаясь по сути добровольными. В дальнейшем можно было бы создать совместный Справочник для прохода судов в регионе, то есть, фактически, Руководство. В свете недавних решений российской Думы, в результате которых статус Северного морского пути сменился с национальной транспортной магистрали на международную, в этой сфере сейчас открываются новые возможности;
- Разработка совместной двусторонней заявки в ИМО о присвоении статуса ОУМР. В этой области конструктивными шагами могут быть поиски возможностей двустороннего сотрудничества в проведении предварительной оценки трансграничных факторов риска в районе Берингова пролива;
- Выведение проводимого Береговой охраной США исследования путей подхода к портам (PARS) на двусторонний уровень;
- Изучение возможностей расширения научного сотрудничества (сложности получения допуска для проведения морских исследований являются постоянной помехой в работе ученых в российских морских зонах);
- Поиск общих подходов к созданию морских буферных зон вокруг острова Врангеля, а также вокруг островов Диомид и Св. Лаврентия;
- Изучение возможности использования «Советско-американского соглашения 1990 года о создании трансграничного парка «Берингия»» в качестве механизма для расширения сотрудничества.

3.4 Полярный кодекс Международной морской организации

В Международной морской организации началась работа по созданию Полярного кодекса для судов, совершающих плавание в полярных водах. Однако обсуждение экологических положений было временно отложено. Предполагается, что кодекс будет состоять из двух частей: основной, содержащей обязательные требования, и дополнительной, содержащей рекомендательные положения. В основу разработки документа положены два принципа:

- Он должен основываться на степени риска при определении масштабов
- Он должен обеспечивать комплексное снижение рисков до приемлемых уровней

Все факторы угрозы и риска были условно сгруппированы в четыре основных категории: окружающая среда (лед, температура); высокоширотность (вопросы связи); уязвимость природы (медленное восстановление после повреждения) и отдаленность (например, применительно к поиску и спасению или аварийному реагированию). В Полярном кодексе будут разделы, посвященные конструкционным стандартам/требованиям для судов, работающих в ледовых условиях, средствам безопасности на море, а также необходимой подготовке/опыту

кораблевождения в ледовых условиях для капитанов и прочих лиц, осуществляющих оперативное управление судном.

На сегодняшний день оценка степени риска, связанного с теми или иными помехами или сложностями при различных видах эксплуатации судов в полярных районах, практически не проводилась. В результате для введения новых требований не имеется четкого обоснования.

Участники семинара признали важность разработки Полярного кодекса. Поскольку работа над его созданием продвигается медленно, участники поддержали идею скорейшей разработки набора рекомендательных положений для района Берингова пролива, которые можно было бы принять и рекомендовать к использованию как на время разработки основной части Кодекса, так и впоследствии в качестве дополняющих мер к требованиям ИМО.

3.5 Варианты дополнительных мероприятий

а. Ликвидация последствий аварий

Проведение опытно-экспериментальных учений по ликвидации последствий разлива нефтепродуктов силами местных жителей помогло бы не только вовлечь в подготовительную работу жителей поселков района Берингова пролива, но и выявить, какой объем работ может быть проведен с использованием имеющихся ресурсов (например, моторных лодок и местных жителей), а также какие дополнительные ресурсы необходимо разместить в прибрежных поселках (например, боновые ограждения, аварийные буксирные суда, и т. д.).

Кроме того было бы полезно провести в Номе командно-штабные учения по ликвидации последствий гипотетического разлива в Беринговом проливе. При этом особое внимание необходимо уделить привлечению местных жителей и организаций (как региональных, например, корпорация «Kawerak», так и поселковых, напр., «Savoonga IRA») к участию в учениях для достижения понимания сути аварийных мероприятий и практической реализации планов таких мероприятий. Учение также помогло бы вскрыть потенциальные пробелы в готовности региона Берингова пролива к проведению такого рода работ.⁷

б. Региональный консультативный общественный совет

Одним из возможных вариантов обеспечения участия местных жителей в принятии решений, связанных с развитием судоходства, является создание Регионального консультативного общественного совета. Такие советы были созданы в Заливе Принца Вильяма и в Заливе Кука после разлива нефти при крушении танкера «Эксон Вальдез». Сегодня они успешно участвуют принятии политических решений и осуществляют надзор за работой государственных и отраслевых органов в сфере охраны окружающей среды.

⁷ Центр изучения проблем ликвидации последствий разливов на побережьях (CRRC) планирует провести в Номе семинар, аналогичный недавнему семинару в Коцебу (см.: http://www.crrc.unh.edu/workshops/nwab_12/index.html). Цель проводившегося в Коцебу семинара описана на вебсайте следующим образом:

Целью совещания является обсуждение участия местных жителей в аварийных работах по ликвидации последствий разливов и оценке ущерба местной окружающей среде (NRDA); а также интеграция местных знаний в «Руководство по управлению аварийно-спасательными работами» (ERMA); и развитие взаимодействия между поселками и государственными органами в области планирования и подготовки работа по ликвидации последствий потенциальных разливов.

с. Организации, занимающиеся ликвидацией аварийных разливов нефти

Организации, занимающиеся ликвидацией аварийных разливов нефти (ЛАРН) хорошо зарекомендовали себя в планировании и ликвидации аварий такого типа в конкретных районах. Эти организации имеют возможность быстро реагировать на различные разливы с использованием специально обученного персонала и оборудования, необходимого для ликвидации конкретного разлива в конкретных условиях. Однако, несмотря на то, что такие службы и организации функционируют сегодня на Северном Склоне Аляски, в Заливе Кука, в Вальдесе и в Западной Аляске, службы ЛАРН, специализированной на ликвидацию разливов в районе Берингова пролива, на сегодняшний день нет. Для того, чтобы повысить возможность успешной ликвидации последствий разливов в районе Берингова пролива, необходимо рассмотреть вопрос о создании в этом регионе службы ЛАРН.

Приложения

Приложение 1 – Список участников

Ангнабугок Верни, Стажер-социолог, Корпорация Kawerak

Арнаудо Рэй, Аппарат госсекретаря (Планирование политики), Госдепартамент США

Ашенфельтур Рой, Специалист по природным ресурсам, Корпорация Kawerak

Барр Брэл, Старший политконсультант, Офис национальных морских заповедников, NOAA

Бихи Каролина, Советник по науке и традиционным знаниям, АйСиСи-Аляска

Бода Кен, капитан 3 ранга, стратег-аналитик, Береговая охрана США

Бригхам Лосон, Советник Арктической комиссии США, Программа географических исследований Университет штата Аляска, Фэрбенкс (УАФ)

Берн Дуглас М., Координатор, ООО «Алеутские и Берингоморские Острова», Служба охраны рыб и дикой природы США

Кун Кэти, морской биолог, Отдел экологии и управления ресурсом, Аляскинское региональное Бюро по управлению энергией океана

Фрейзер Драммонд, Начальник отдела регулирования, надзора и лицензирования, Офис безопасности судов, Министерство транспорта Канады

Гаврило Мария, Директор по научной работе национального парка «Русская Арктика»

Гофман Виктория, Совместные исследования и консультирование

Герр Доротея, Сотрудник Морской программы МСОП

Хоук Джеймс, Коммандер, Начальник Управления водных путей, D-17, БО США

Хьюз Лайла, Старший специалист программы, ВВФ

Хантингтон Генри, Научный директор Арктической программы PEW Environment Group

Кренз Крис, Менеджер Арктических проектов, организация Oceana

Лофлин Томас, Старший советник по Арктике, МСОП

МакКракен Джеймс Г., Служба охраны рыб и дикой природы США, Охрана и управление ресурсами морских млекопитающих

МакКоннелл Марта, Руководитель Полярной программы, МСОП

Меткаф Веоа, Директор Эскимосской комиссии по моржу, Корпорация Kawerak

Рейдж Эд, Исполнительный директор «Морской информационной службы Аляски» (Marine Exchange of Alaska)

Рэй Лили, Социолог, специалист по природным ресурсам, Корпорация Kawerak.

Семинар по выявлению наиболее целесообразных вариантов защиты экологически и биологически значимых районов (ЭБЗР) от возможных негативных последствий судоходства и прочей морской деятельности в районе Берингова пролива

Реймонд-Якубян Юлия, Директор социологической программы, Отдел природных ресурсов, Корпорация Kawerak.

Робардс Мартин, Директор программы «Арктическая Берингия», Общество охраны дикой природы (WCS)

Роза Шерил, Заместитель директора, Резерв сухопутных войск США

Шеффилд Гей, Агент, Морская консультативная программа (Alaska Sea Grant MAP)

Скаридов Александр, Декан юридического факультета, Государственная морская академия им. адмирала С. О. Макарова

Смит Мелани, Ландшафтный эколог, Общество Audubon Alaska

Спир Лиза, Директор международной программы NRDC по проблемам океанов

Спрингер Алан, Морской эколог, Университет штата Аляска

Шишов Михаил, Координатор ВВФ-Россия по биоразнообразию Арктики

Томсон Йорген, Директор программы по охране природы и устойчивому развитию фонда МакАртуров

Терстон Денис, Аляскинское региональное Бюро по управлению энергией океана

Топкок Меган А, Стажер Берингийского научно-культурного центра, Корпорация Kawerak

Приложение 2 – Программа работы семинара

Вторник 26 июня

- 8:30 Приветственное слово и представление участников
Дениз Майклз, Мэр поселка Ном
Томас Лофлин, МСОП
- 9:15-9:35 Представление районов
Лиза Спир, NRDC
- 9:35-9:55 Результаты опросов охотников на моржей и тюленей в районе Берингова пролива
Лили Рей, Kawerak
- 9:55-10:20 Судоходство
Лосон Бригхам, УАФ
- 10:20- 10:45 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ
- 10:45-11:10 Схемы движения
Эд Пейдж, БО США (в отставке)
- 11:10-11:30 Изучение путей подхода к портам (PARS)
Джеймс Хоук, БО США
- 11:30-12:00 Проблемы, волнующие коренное население, и предлагаемые меры
Мартин Робардс, WCS
Вера Меткаф, Kawerak
- 12:00 – 1:15 ОБЕД
- 1:15-1:35 Учет пространственной динамики традиционного природопользования при разработке новых правил
Виктория Гофман, Совместные исследования и консультирование
- 1:35-1:50 Варианты многостороннего сотрудничества - ИМО
Драммонд Фрейзер, Офис безопасности судов, Минтранс Канады
- 1:50-2:05 Варианты двухстороннего сотрудничества
Рэй Арнауто, Госдепартамент США

Семинар по выявлению наиболее целесообразных вариантов защиты экологически и биологически значимых районов (ЭБЗР) от возможных негативных последствий судоходства и прочей морской деятельности в районе Берингова пролива

- 2:05 – 2:35 Варианты односторонних мер
Россия: Михаил Стишов, ВВФ
США: Брэд Барр, NOAA
- 2:35 – 2:50 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ
- 2:50 – 3:15 Сообщение о текущей работе по разработке правил плавания по трассам СМП, а также российской точке зрения на перспективы использования района Берингова пролива
Александр Скаридов, Декан юридического факультета Государственной морской академии им. адмирала С. О. Макарова
- 3:15 – 5:00 Работа в группах

По окончании работы: Прием в Мемориальном музее Керри М. МакЛейн, поселок Ном

Среда 27 июня

- 8:30-10:30 Доклады групп и обсуждение докладов
- 10:30 – 11:00 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ
- 11:00-12:00 Доработка и комплектация мер в группах
- 12:00 – 1:00 ОБЕД
- 1:00 – 3:00 Продолжение обсуждения в группах
- 3:00 – 3:20 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ
- 3:20-5:00 Продолжение обсуждения в группах

Четверг 28 июня

- 8:30-10:30 Завершающее пленарное заседание

КОФЕ

МСОП

IUCN Washington, D.C.
1630 Connecticut Ave NW, Ste 300
Washington, DC 20009



СЗПР

Natural Resources Defense Council
40 West 20th Street
New York, NY 10011



УАФ

University of Alaska Fairbanks
505 South Chandalar Fairbanks
AK 99775, United States

