

Принцип устойчивого использования морских живых ресурсов

Бекяшев Д.К.*

Принцип устойчивого использования морских живых ресурсов представляет собой один из основополагающих международно-правовых принципов управления рыболовством на современном этапе. Закрепление этого принципа в международных договорах подразумевает четкие и конкретные международные обязательства государств при управлении рыболовством. В статье обосновывается существование принципа устойчивого использования морских живых ресурсов, рассмотрены этапы его становления, международно-правовое закрепление и нормативное содержание. Проанализированы деятельность и решения Генеральной Ассамблеи ООН и ФАО по вопросу сохранения запасов морских живых ресурсов и обеспечению устойчивого рыболовства в Мировом океане. Отдельное внимание посвящено закреплению принципа устойчивого использования морских живых ресурсов на универсальном, региональном и двустороннем уровнях. Также рассмотрены примеры закрепления данного принципа в законодательстве ряда государств и Европейского союза.

Ключевые слова: устойчивое развитие; устойчивое использование морских живых ресурсов; международно-правовой принцип; Генеральная Ассамблея ООН; ФАО; управление рыболовством; международно-правовые нормы.

Деятельность государств, связанная с добычей живых ресурсов Мирового океана, в настоящее время довольно эффективно регулируется нормами международного права. Отношения между субъектами международного права, связанные с рыболовством, как в отечественной, так и в зарубежной доктрине традиционно принято относить к предмету международного морского права¹. Как представляется, в рамках этой отрасли можно выделить самостоятельную подотрасль, которую уместно назвать «международно-правовое управление рыболовством». Под ней понимается комплекс международно-правовых норм, направленных на целенаправленное воздействие на государства в целях организации и координации их деятельности в процессе охраны, воспроизводства, оптимального использования, изучения морских живых ресурсов, а также предотвращения загрязнения морской среды².

* Бекяшев Дамир Камильевич — к. ю. н., доцент, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России. dambek@yandex.ru.

Как известно, принципы международного права могут быть основными (общими) и отраслевыми. В свою очередь, среди последних выделяют основные и факультативные. Очевидно, что в настоящее время можно выделить три сложившихся основных международно-правовых принципа управления морским рыболовством: принцип устойчивого использования морских живых ресурсов, принцип предосторожного подхода и принцип экосистемного подхода.

Настоящая статья посвящена международно-правовому анализу принципа устойчивого использования морских живых ресурсов.

Термин «устойчивость» применительно к рыболовству возник относительно недавно. Он является производным от разработанного ранее определения «устойчивое развитие», которое было дано в 1987 г. Комиссией, возглавляемой Премьер-министром Норвегии Г. Х. Брунтланд, в докладе «Наше общее будущее». Так, под «устойчивым развитием» понимается такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Д. С. Боклан выделяет три основных компонента концепции устойчивого развития: экономический, социальный и экологический. Эти компоненты являются взаимодополняющими и взаимообуславливающими. Природные ресурсы и окружающая среда в целом являются основой социально-экономического развития. Поэтому для осуществления такого развития необходимо защищать окружающую среду и рационально использовать природные ресурсы³.

В 1992 г. на конференции ООН в Рио-де-Жанейро были приняты Декларация по окружающей среде и развитию и Повестка дня на XXI век. В этих документах концепция устойчивого развития получила свое отражение на многостороннем уровне. Ей посвящены сразу несколько принципов, закрепленных в Декларации.

Согласно Принципу 1 забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Принцип 2 устанавливает, что в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Принцип 3 гласит, что право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды.

Наконец, в соответствии с Принципом 4 для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

В 2002 г. в Йоханнесбурге была принята Декларация по устойчивому развитию и План выполнения решений, в которых концепция устойчивого развития была развита и расширена, особенно в части охраны и рационального использования природных ресурсов. Данная конференция, в отличие от конференции в Рио-де-Жанейро, была посвящена исключительно проблемам устойчивого развития.

Как представляется, «устойчивость» в контексте рыболовства, не стоит выделять в качестве самостоятельной концепции. Она уже существует в рамках общепризнанной концепции устойчивого развития как один из ее элементов. В тоже время некоторые иностранные специалисты выделяют устойчивое рыболовство в качестве самостоятельной концепции, с чем трудно согласиться⁴. Некорректно также говорить о принципе «устойчивого рыболовства», поскольку последнее — это широкое понятие, включающее в себя различные аспекты управления рыболовством. Думается, что логичнее и целесообразнее употреблять термин «принцип устойчивого использования морских живых ресурсов». Безусловно, можно констатировать, что данный принцип окончательно сложился и является одним из основополагающих принципов международно-правового управления рыболовством.

Следует отметить, что в настоящее время ООН, ФАО и региональными организациями принцип устойчивого использования морских живых ресурсов признается в качестве одного из основополагающих положений при управлении рыболовством. Как представляется, он состоит из трех компонентов:

- а) биологического (в частности, сохранение запасов морских живых ресурсов, поддержание биоразнообразия и охрана морских экосистем);
- б) социального (обеспечение справедливого распределения ресурсов, занятости в отрасли рыболовства);
- в) экономического (рост доходов и производительности труда).

Человечество пользуется целым рядом экосистемных услуг Мирового океана, которые играют исключительно важную роль в каждой из составляющих устойчивого развития либо напрямую, либо воздействуя на услуги в других секторах⁵.

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем докладе «Мировой океан и морское право» отмечает, что «ущерб, наносимый морской среде в результате загрязнения, истощительной эксплуатации морских ресурсов, привнесения инвазивных видов-вселенцев, подкисления океана и последствий изменения климата, а также в результате физического изменения и разрушения морских местообитаний, отрицательно сказывается на производстве важных экосистемных услуг и, соответственно, на перспективах устойчивого развития»⁶.

Безусловно, международное сообщество должно принимать все необходимые меры для предотвращения истощения морских живых ресурсов в целом и конкретных исчезающих видов в отдельности. В этих целях разрабатываются новые концепции и подходы, которые призваны обеспечить сохранение ресурсов. Как справедливо указывает А. Н. Вылегжанин, «в нормах международного морского права о природных ресурсах растущее значение обретают в настоящее время механизмы осторожного подхода, управления морскими экосистемами, концепция устойчивого развития»⁷.

На международном универсальном уровне были приняты международные договоры, в которых закрепляются те или иные аспекты принципа устойчивого использования морских живых ресурсов.

В частности, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. в части V и разделе 2 части VII закрепила правовые рамки сохранения морских живых ресурсов, управления ими и их устойчивого использования в исключительных экономических зонах, континентальном шельфе и в открытом море. В исключительных экономических зонах прибрежные государства обязаны обеспечивать, чтобы состояние живых ресурсов не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации, с учетом имеющихся у него наиболее достоверных научных данных в целях оптимального использования таких ресурсов. В открытом море ведущие промысел государства также должны принимать меры по сохранению живых ресурсов в отношении судов, плавающих под их флагом, на основе имеющихся у них наиболее достоверных научных данных и сотрудничать друг с другом в сохранении таких ресурсов и управлении ими. Меры по сохранению должны быть направлены на поддержание или восстановление популяций вылавливаемых видов на уровнях или до уровней, при которых может быть обеспечен максимальный устойчивый вылов, определяемый с учетом соответствующих экологических и экономических факторов.

В Соглашении об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб

и управления ими 1995 г. предусмотрено в качестве основной цели — обеспечение долгосрочного сохранения и устойчивого использования трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб. Для достижения этой цели Соглашение предписывает применять осторожный и экосистемный подходы к сохранению этих двух видов запасов и управлению ими.

В статье 5 Соглашения 1995 г. предусмотрено, что государства-участники принимают меры к тому, чтобы обеспечить долгосрочную устойчивость трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и содействовать цели их оптимального использования. Кроме того, они принимают меры к предотвращению или устранению чрезмерной эксплуатации и избыточного рыбопромыслового потенциала и к обеспечению того, чтобы интенсивность промыслового усилия не превосходила уровней, соизмеримых с устойчивым использованием рыбных ресурсов. По словам председателя Конференции ООН по трансграничным и далеко мигрирующим видам рыб (на которой была разработано и принято данное Соглашение) С. Нандана, «коллективный интерес международного сообщества состоит в принятии во внимание и обеспечении устойчивого использования живых ресурсов открытого моря»⁸.

Соглашение ФАО по обеспечению выполнения рыболовными судами в открытом море международных мер по сохранению и управлению 1993 г. предусматривает обязанности государства флага по обеспечению соблюдения рыболовными судами, плавающими под его флагом, международных мер по сохранению и управлению живыми морскими ресурсами.

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. содержит термин «устойчивое использование», которое означает использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям. Конвенция призвана также играть роль в поощрении устойчивого рыболовства.

Помимо международных договоров, концепция устойчивого рыболовства нашла свое отражение также в документах рекомендательного характера.

Уже упомянутый выше документ — Повестка дня на XXI век — представляет собой план действий по реализации идеи устойчивого развития с учетом трех составляющих: социальной, экономической и экологической. Он не является обязательным для исполнения документом

и содержит рекомендации для государств — членов ООН. Как отмечает Н. А. Соколова, этот документ можно рассматривать в качестве своеобразного фундамента и ориентира для осуществления международного управления в конкретных областях окружающей среды⁹.

Вопросам устойчивого рыболовства посвящены некоторые пункты главы 17 Повестки дня на XXI век, которая именуется «Защита океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полужамкнутые моря, и прибрежных районов и охрана, рациональное использование и освоение их живых ресурсов».

В соответствии с п. 17.1. морская среда, включая океаны и все моря и прилегающие к ним прибрежные районы, представляет собой единое целое, которое в свою очередь является важным компонентом глобальной системы жизнеобеспечения и представляется позитивным фактором, открывающим возможности для устойчивого развития. Нормы международного права, нашедшие свое отражение в положениях Конвенции ООН по морскому праву, определяют права и обязательства государств и обеспечивают международно-правовую основу для осуществления защиты и устойчивого освоения морских и прибрежных районов и их ресурсов.

Среди программных областей, перечисленных в п. 17.1 и в отношении которых необходимо предпринимать действия по соблюдению норм Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., помимо прочих, указаны устойчивое использование и сохранение морских живых ресурсов открытого моря и устойчивое использование и сохранение живых морских ресурсов, находящихся под национальной юрисдикцией.

Пункт 17.46 Повестки дня на XXI век посвящен целям устойчивого использования и сохранения морских живых ресурсов открытого моря. В частности, государства обязуются обеспечивать сохранение и устойчивое использование живых морских ресурсов открытого моря. С этой целью необходимо:

- a) осваивать и умножать запасы живых морских ресурсов для удовлетворения потребностей человека в питании, а также для достижения социальных и экономических целей и целей в области развития;
- b) поддерживать или восстанавливать популяции морских видов на уровнях, которые могут обеспечить максимальный устойчивый вылов, определенный с учетом соответствующих экологических и экономических факторов, принимая во внимание взаимозависимость видов;
- c) содействовать разработке и применению избирательных орудий лова и методов, позволяющих сократить до минимума потери улова видов, являющихся объектами лова, а также прилова видов, не являющихся объектами лова;

d) обеспечить эффективный мониторинг и принятие мер в целях обеспечения соблюдения норм, регламентирующих деятельность в области рыболовства;

e) охранять и восстанавливать виды морских ресурсов, находящиеся в опасности;

f) сохранять места обитания и другие экологически важные районы;

g) расширять научные исследования по вопросам живых морских ресурсов открытого моря.

Пункт 17.74 Повестки дня на XXI век касается целей устойчивого использования и сохранения живых морских ресурсов, находящихся под национальной юрисдикцией.

Согласно документу государства обязуются охранять и рационально использовать живые морские ресурсы, находящиеся под их национальной юрисдикцией. В этих целях необходимо:

a) осваивать и умножать запасы морских живых ресурсов для удовлетворения потребностей в продуктах питания, а также для достижения социально-экономических целей и целей в области развития;

b) учитывать в рамках программ в области развития и управления традиционные знания и интересы местных общин, лиц, занимающихся мелким индивидуальным рыбным промыслом, и коренного населения;

c) поддерживать или восстанавливать популяции морских видов на уровнях или до уровней, при которых может быть обеспечен максимальный устойчивый вылов, определяемый на основе соответствующих экологических и экономических факторов и с учетом взаимосвязи видов;

d) содействовать разработке и применению избирательных орудий и методов лова, позволяющих сократить до минимума потери улова видов, являющихся объектами промысла, а также прилова видов, не являющихся объектами лова;

e) охранять и восстанавливать популяции морских видов, находящихся под угрозой исчезновения;

f) охранять редкие или легко уязвимые экосистемы, а также места обитания и другие экологически уязвимые районы.

Как видим, цели в обоих случаях практически идентичны. Помимо них, в документе также определены принципы и направления деятельности государств по обеспечению управления рыболовством в открытом море и в водах, находящихся под национальной юрисдикцией, а также средств осуществления указанных целей.

В Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию 2002 г. отсутствуют какие-либо существенные положения относительно устойчивого использования морских живых ресурсов. Единственное что

отмечено — это продолжающаяся потеря биологического разнообразия и истощение рыбных запасов (п. 13 Декларации).

В свою очередь Йоханнесбургской план выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне 2002 г. содержит довольно подробные положения, предусматривающие действия по реализации устойчивого использования морских живых ресурсов. Согласно п. 31 Плана для достижения устойчивого рыболовства необходимо предпринять на всех уровнях следующие меры:

a) сохранение или восстановление запасов до уровней, которые могли бы обеспечивать максимальный устойчивый улов, в целях достижения этих целей в отношении истощенных запасов в безотлагательном порядке и, где это возможно, не позднее чем к 2015 г.;

b) ратификация или присоединение и эффективное осуществление соответствующих соглашений ООН и, когда это уместно, связанных с ними региональных соглашений или договоренностей по вопросам рыболовства, принимая, в частности, во внимание Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далекомигрирующих рыб и управления ими, и Соглашение 1993 г. по обеспечению выполнения рыболовными судами в открытом море международных мер по сохранению и управлению;

c) выполнение Кодекса ведения ответственного рыболовства 1995 г. с учетом особых требований развивающихся стран, а также соответствующих международных планов действий и технических руководств ФАО;

d) разработка и осуществление в неотложном порядке национальных и, когда это уместно, региональных планов действий для выполнения международных планов действий ФАО, в частности, Международного плана действий по управлению рыбопромысловым потенциалом к 2005 г. и Международного плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла к 2004 г. Установление эффективных систем мониторинга, отчетности и обеспечения выполнения, а также контроля за рыболовными судами, в том числе государствами флага, в целях содействия дальнейшему осуществлению международного плана действий по предотвращению, предупреждению и искоренению незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла;

e) стимулирование региональных рыбохозяйственных организаций и механизмов к должному учету прав, обязанностей и интересов прибрежных государств и особых потребностей развивающихся государств при рассмотрении вопроса о распределении квот в отношении

трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб с учетом положений Конвенции ООН по морскому праву и Соглашения об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, в районах открытого моря и в пределах исключительных экономических зон;

ф) ликвидация субсидий, которые способствуют незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу и созданию чрезмерного промыслового потенциала, дополняющая усилия, предпринимаемые Всемирной торговой организацией для разъяснения и уточнения ее положений в отношении субсидий на цели рыболовства, с учетом важности этого сектора для развивающихся стран;

г) укрепление координации между донорами и партнерских связей между международными финансовыми учреждениями, двусторонними учреждениями и другими соответствующими заинтересованными сторонами, с тем чтобы развивающиеся страны, в частности наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства, а также страны с переходной экономикой, могли создавать свой собственный национальный, региональный и субрегиональный потенциал для развития инфраструктуры, комплексного управления рыбными запасами и их устойчивого использования;

h) содействие устойчивому развитию аквакультуры, включая мелко-масштабную аквакультуру, с учетом ее растущего значения для продовольственной безопасности и экономического развития.

Большое значение для закрепления принципа устойчивого использования морских живых ресурсов в качестве одной из основ управления рыболовством имеет Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО 1995 г. Он представляет собой добровольный документ, в котором, в частности, устанавливаются принципы ответственного рыболовства и промысловой деятельности с учетом всех их соответствующих биологических, технологических, экономических, социальных, экологических и коммерческих аспектов и поощряется вклад рыболовства в обеспечение продовольственной безопасности и качества продовольствия при уделении особого внимания потребностям местных общин в продовольствии. Кодекс ставит цель поощрения и облегчения структурной перестройки в секторе рыбного промысла, с тем, чтобы рыбные ресурсы использовались долгосрочно устойчивым и ответственным образом на благо нынешнего и будущих поколений.

В Декларации и Плана действий, принятых на Международной конференции ФАО по устойчивому вкладу рыболовства в продовольственную безопасность в 1995 г., было отмечено, что международное сообщество должно основывать политику, стратегию, управление и использование ресурсов для устойчивого развития рыболовного сектора на применении таких конкретных принципов, как поддержка экологических систем, использование наилучших имеющихся данных, улучшение в экономическом и социальном благосостоянии и т. д.

Также стоит отметить принятые ФАО в 2014 г. Добровольные руководящие принципы обеспечения устойчивого маломасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и искоренения бедности. Они разработаны в качестве дополнения к Кодексу ведения ответственного рыболовства 1995 г. Одной из целей документа является обеспечение устойчивого использования рыбных ресурсов.

Часть 2 Добровольных руководящих принципов «Ответственное рыболовство и устойчивое развитие» в п. 5 предусматривает, что данный документ признает необходимость в ответственном и устойчивом использовании водного биоразнообразия и природных ресурсов в целях обеспечения соответствия потребностям настоящего и будущих поколений в сфере развития и экологии.

В Декларации «Будущее, которое мы хотим», принятой на Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 2012 г. (Рио+20), государства затронули тему устойчивого развития рыболовства, признав существенный вклад рыболовства во все три компонента устойчивого развития и подчеркнув чрезвычайно важную роль здоровых морских экосистем, устойчивого рыболовства и устойчивой аквакультуры, которые обеспечивают продовольственную безопасность и питание, а также дают средства к существованию миллионам людей.

Как отмечают О. Спийкерс и Н. Жевглевская, «различные рабочие группы, как внутри, так и вне семьи ООН, приложили немало усилий, чтобы сделать устойчивое использование океанов приоритетной темой. Важность связи устойчивого развития с правовым режимом природных объектов вряд ли может быть недооценена. Конференция Рио+20 сделала важные шаги в определении устойчивого развития в качестве основной цели для режима океанов и сохранения его живых ресурсов»¹⁰.

Безусловно, основную роль в формировании и развитии принципа устойчивого использования морских живых ресурсов играет ФАО. Являясь, специализированным учреждением ООН, эта Организация в соответствии со своим Уставом наделена широкими полномочиями по разработке и принятию международной политики в области рыболовства

в целом и в сохранении морских живых ресурсов в частности. Однако наделение ФАО специальными полномочиями не означает, что ООН не может заниматься указанными проблемами.

Генеральная Ассамблея ООН, являясь одним из главных органов этой Организации, в соответствии со ст. 10 Устава ООН уполномочена обсуждать любые проблемы, в том числе и вопросы рыболовства. Резолюции, принимаемые Генеральной Ассамблеей ООН по «внешним» вопросам, хотя и не имеют юридической силы для государств, тем не менее, являются весьма весомыми, т.к. отражают мнение подавляющего большинства государств. Они могут в определенных условиях служить основанием для формирования или последующей разработки правовой нормы. Серия резолюций по одной проблеме или теме может демонстрировать постепенное формирование *opinio juris*, требуемое для установления новой нормы международного права.

На Конференции ООН по устойчивому развитию в 2012 г. начался процесс разработки комплекса целей в области устойчивого развития на основе отобранных приоритетных направлений работы. Была создана Рабочая группа открытого состава Генеральной Ассамблеи ООН по целям в области устойчивого развития, которая предложила семнадцать целей, представляющих собой единый и неделимый комплекс глобальных приоритетов в области устойчивого развития. Цель 14 сформулирована как «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития» и включает семь основных целевых показателей и три целевых показателя, касающихся средств достижения.

С 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН стала уделять пристальное внимание основным проблемам сохранения запасов живых ресурсов в Мировом океане. Рекомендации данного высшего органа ООН оформляются в виде резолюции под названием «Обеспечение устойчивого рыболовства, в том числе за счет реализации Соглашения 1995 года об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, и связанных с ними документов». Они принимаются без голосования и передачи в главные комитеты Генеральной Ассамблеи ООН. Эти резолюции включают в себя так называемые нормы «мягкого» права.

В частности, в них содержатся призывы к государствам, ФАО, региональным организациям по управлению рыболовством и неправительственным организациям по ускорению ратификации международных

договоров в области рыболовства, принятию международных планов действий ФАО, борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом, мониторингу и контролю за рыболовством, ликвидации избыточных рыбопромысловых мощностей, запрещению различных видов промысла, орудий лова и т.д.¹¹

В последние годы в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН включаются положения о регламентации выбросов рыб в морскую среду, охране морских птиц и т.д. Следует отметить также раздел в резолюции об ответственном рыболовстве в морской экосистеме. Генеральная Ассамблея ежегодно призывает государства внедрить экосистемный подход в соответствии с Йоханнесбургским планом выполнения решений. Она призывает государства самостоятельно или через региональные организации по управлению рыболовством и договоренности продолжать свои усилия по применению экосистемного подхода к рыболовству. В таких резолюциях перманентно содержится рекомендация государствам активизировать проведение научных исследований в области морской экосистемы в соответствии с международным правом.

Резолюции, посвященные проблеме устойчивого рыболовства и именующиеся «Обеспечение устойчивого рыболовства, в том числе за счет реализации Соглашения 1995 года об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, и связанных с ним документов», разрабатываются и принимаются Генеральной Ассамблеей ООН начиная с 58-й сессии в 2003 г.

Впервые положение о включении пункта с идентичным названием в повестку дня 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН содержалось в п. п. 21 и 29 резолюций 57/143 и 57/142, принятых 12 декабря 2002 г. Такое решение было обусловлено итогами Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 г. На ней было особо отмечено значение обеспечения устойчивого рыболовства для сохранения океанов, морей, островов и прибрежных районов как комплексного и существенно важного компонента экосистемы Земли в интересах глобальной продовольственной безопасности и поддержания экономического процветания и благосостояния во многих странах, особенно развивающихся.

Кроме того, существовала еще одна объективная необходимость в появлении такого рода комплексной резолюции в области морского рыболовства, — она была призвана объединить в себе два пункта, ежегодно включаемых в повестку дня, и по которым ранее принимались две отдельные, очень близкие по содержанию и порой дублирующие друг друга

резолюции: «Масштабный пелагический дрейфтерный промысел, неразрешенный промысел в зонах национальной юрисдикции и в открытом море — незаконный, несообщаемый и нерегулируемый рыбный промысел, промысловый прилов и выброс рыбы и прочие события» и «Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими». Все вопросы, содержащиеся в данных резолюциях, стали входить в виде составных частей в новый всеобъемлющий документ.

Таким образом, первая резолюция «Обеспечение устойчивого рыболовства, в том числе за счет реализации Соглашения 1995 года об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, и связанных с ним документов» была принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 2003 г. под № 58/14.

Структура документа включала в себя преамбулу, 12 разделов, 58 пунктов, содержащих в себе рекомендации по всем основным вопросам, сформировавшимся на тот момент. Она стала традиционной для такого рода резолюций, и за прошедшие годы в нее были добавлены лишь два новых раздела: в 2007 г. был добавлен раздел «Системы мониторинга, контроля и наблюдения и механизмы выполнения и обеспечения соблюдения» (Резолюция 61/105), а в 2012 г. — раздел «Деятельность Отдела по вопросам океана и морскому праву» (Резолюция 66/68).

Постатейный же состав менялся и дополнялся очень динамично. Так, если Резолюция 2003 г. содержала в себе 58 пунктов, то последние резолюции содержат уже около 200 пунктов.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН об обеспечении устойчивого рыболовства внесли существенный вклад в развитие международного рыболовного права. В частности, идея о необходимости разработки Соглашения о содействии соблюдению рыболовным судам в открытом море международных мер по сохранению живых ресурсов и управлению ими впервые была обоснована Генеральной Ассамблеей в ряде ее резолюций.

Этот орган ООН в 2004 г. впервые обратил внимание на целесообразность разработки международных норм по борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым (ННН) промыслом в портах выгрузки рыбопродукции. По его рекомендации ФАО в течение 2006–2008 гг. разработала проект Соглашения о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла, который был

принят в 2009 г. В Соглашении закреплены все рекомендации Генеральной Ассамблеи¹².

Стоит отметить также усилия Генеральной Ассамблеи ООН по инициированию разработки международных планов действий по регулированию глубоководного промысла в открытом море; по сохранению акул и управлению промысловыми мощностями и др. Эти международные планы в период 1999–2010 гг. были разработаны и одобрены различными органами ФАО.

Основная цель резолюций об обеспечении устойчивого рыболовства — устранение тенденции увеличения процента чрезмерно эксплуатируемых, истощенных или восстанавливающихся запасов — требует совершенствования руководства рыболовством и расширенного сотрудничества между существующими и формирующимися рыбохозяйственными органами. В этой связи, следует особо отметить тенденцию по возрастанию роли региональных рыбохозяйственных организаций и договоренностей как основных, уже существующих, инструментов, посредством которых можно усилить меры по сохранению морских живых ресурсов и управлению ими. От резолюции к резолюции, таким организациям предлагается расширять и уточнять свои мандаты, расширять географические границы. Однако повышающаяся роль организаций и договоренностей одновременно сопровождается и их повышающейся ответственностью, например, на сегодняшний день, требование о проведении аттестационных обзоров деятельности с приданием гласности результатам таких обзоров становится обычным явлением.

Наиболее серьезные и значимые подвижки в деле долгосрочного сохранения морских живых ресурсов и управления ими несли за собой нововведения, которые касались: введения запрета на донный промысел в районах где, как известно на основе достоверной имеющейся научной информации, встречаются или могут встречаться уязвимые морские экосистемы, включая подводные горы, гидротермальные жерла и холодно-водные кораллы (резолюции 59/25, 61/105); рекомендаций по внедрению дополнительных мер по борьбе с ННН промыслом, связанных с совершенствованием систем мониторинга, контроля и наблюдения, с обеспечением соблюдения мер по сохранению и управлению и с введением государствами схем более совершенного портового контроля (например, резолюции 61/105, 63/112).

В проектах будущих резолюций об обеспечении устойчивого рыболовства, как правило, не содержится принципиально новых положений. Все изменения и дополнения, вносимые в новый документ, можно подразделить на пять групп:

— обеспечивающие формальную преемственность новой резолюции по отношению к предыдущим документам;

— обеспечивающие фактическую преемственность по отношению к предыдущим документам, то есть такие, которые отмечают достижения или недочеты в работе органов, организаций или иных субъектов по реализации задач, поставленных Генеральной Ассамблеей ООН в ее предыдущих резолюциях;

— отмечающие итоги состоявшихся мероприятий (международных научных конференций, совещаний, семинаров по тематике) или содержащие призыв к участию в планируемых мероприятиях;

— отмечающие принятие новых актов по соответствующей тематике или призывающие к разработке таких документов;

— связанные с постановкой перед государствами и международными организациями новых задач, в целях скорейшего достижения устойчивого рыболовства, или с уточнением задач, которые были поставлены ранее.

В своих резолюциях Генеральная Ассамблея ООН обращает внимание государств и иных субъектов на тот факт, что состояние ресурсной базы практически не улучшается, что многие запасы перелавливаются и находятся на грани исчезновения. В резолюциях регулярно подчеркивается, что экосистемный подход является наиболее эффективным инструментом достижения устойчивого рыболовства, а предосторожный подход должен выступать основным регулятором деятельности в Мировом океане.

В последние годы резолюции Генеральной Ассамблеи ООН обращают особое внимание государств-членов на то, что в рамках вышеуказанных подходов должен более широко применяться такой инструмент, как создание морских охраняемых районов. В этой связи стоит отметить, что Резолюция 66/288 «Будущее, которого мы хотим», принятая по итогам Конференции по устойчивому развитию Рио+20 27 июля 2012 г., подтверждает особое значение таких районов и указывает, что предположительно к 2020 г. такими районами (или системами таких районов), для достижения целей устойчивого рыболовства, должно быть занято не менее 10% прибрежных и морских районов.

Генеральная Ассамблея ООН в своих резолюциях, как правило, указывает на тот факт, что неэффективность или малая эффективность управления рыболовством, как на государственном, так и на международном уровнях, часто является следствием ненадежности и неточности информации, что, порождено недостаточностью научных знаний и (или) сокрытием или неправильным указанием сведений об уловах и промысловом усилии.

Последняя к настоящему времени резолюция по обеспечению устойчивого рыболовства была принята на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 25 ноября 2015 г. под № 70/L.19.

Она состоит из преамбулы, 14 разделов и 204 пунктов. Традиционно основное внимание уделено борьбе с ННН промыслом, сотрудничеству на региональном и субрегиональном уровнях по поддержанию устойчивого рыболовства, проблеме ответственного рыболовства в морской экосистеме и др.

Кроме закрепления принципа устойчивого использования морских живых ресурсов на универсальном уровне, он нашел свое отражение также на региональном уровне.

В частности, Европейский союз принял в 2002 г. Регламент 2371/2002, в ст. 3 которого содержится определение «устойчивое использование», означающее использование запасов таким образом, чтобы их будущее использование не было ограничено и не было отрицательного воздействия на морские экосистемы.

В 2013 г. Европейский союз принял Регламент 1380/2013, где в ст. 4 закреплено определение «Партнерское соглашение по устойчивому рыболовству», под которым понимается международное соглашение, заключенное с третьим государством в целях получения доступа к водам и ресурсам в целях устойчивой эксплуатации излишка морских живых ресурсов, в обмен на финансовую компенсацию от Союза, который может включать в себя отраслевую поддержку. Таким образом, двусторонние соглашения, которые заключает Европейский союз о сотрудничестве в области рыболовства с правом на добычу живых ресурсов в водах, находящихся под юрисдикцией другого государства, должны соответствовать принципу устойчивого рыболовства. Безусловно, это отрадный факт, который говорит о признании данного принципа государствами-членами Союза и намерении соблюдении его при добыче живых ресурсов в исключительной экономической зоне или на континентальном шельфе другого государства. Примеры реализации таких соглашений уже есть, в частности, Европейский союз и Сенегал в ноябре 2014 г. подписали Соглашение о новом пятилетнем партнерстве по устойчивому рыболовству. В соответствии с ним рыболовные суда Союза получают право ловить рыбу в исключительной экономической зоне Сенегала в обмен на компенсацию в сумме 8 млн 690 тыс. евро. Соглашение основано на принципах устойчивости ресурсов, эффективного управления и развития рыбного сектора на местном уровне. В свою очередь Европейский союз обязуется инвестировать 750 тыс. евро в год в развитие рыбной отрасли Сенегала. В частности, финансовая поддержка будет направлена на улучшение

эпидемического надзора, борьбу с ННН промыслом и углубление научного сотрудничества.

Однако не все зарубежные специалисты позитивно оценивают реализацию принципа устойчивого использования морских живых ресурсов в Европейском союзе. В частности, по словам П. Бирн, А. Бойл и К. Рэдгуелл, «управление рыболовством в Европейском союзе не функционирует так, как должно, и цель устойчивости на долгий срок пока не достигнута. Состояние более половины запасов водных биологических ресурсов Союза неизвестно и только 32% устойчиво управляется. В целом, более 25% всех запасов перелавливается и 50% вылавливается полностью»¹³.

Принцип устойчивого использования морских живых ресурсов нашел свое закрепление также в актах региональных организаций по управлению рыболовством. В своей деятельности они, в целом, придерживаются указанного принципа. Как правило, он учитывается организациями при принятии тех или иных ключевых решений, в частности, при установлении общего допустимого улова, учреждении морских охраняемых районов, оценке запасов и др.

Некоторые региональные организации по управлению рыболовством, созданные до введения в международное право термина «устойчивое развитие», в своих учредительных актах, естественно, не содержат упоминания об устойчивом использовании морских живых ресурсов. Однако принятые ими в дальнейшем акты, указывают на него.

Подписанные после введения термина «устойчивое развитие» региональные международные договоры по рыболовству, в целом, закрепляют принцип устойчивого использования морских живых ресурсов как одно из основных требований при управлении рыболовством.

В частности, в Соглашении об учреждении Международной комиссии по сохранению тунцов Индийского океана 1993 г. (ИОТК), указано, что достижение целей по сохранению тунца и тунцовых видов, а также их устойчивого и рационального использования в Индийском океане будет достигнуто за счет принятия совместных мер государствами-участниками.

В ст. 4 Соглашения о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря 2014 г. закреплено, что стороны осуществляют сотрудничество на основе ряда принципов, в том числе устойчивого использования совместных водных биологических ресурсов.

Согласно ст. 2 Конвенции о сохранении промысловых ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управлении ими 2009 г. одной из целей ее принятия является обеспечение сохранения

и долгосрочного устойчивого использования рыбных ресурсов в данном районе Мирового океана.

Конвенция о сохранении и управлении рыбными ресурсами в открытом море северной части Тихого океана 2012 г. установила, что один из принципов этого международного договора — содействие оптимальному использованию и обеспечение долгосрочной устойчивости рыбных ресурсов (ст. 3).

Кроме того, в январе 2016 г. три региональные организации по управлению рыболовством — Региональный механизм по рыболовству в Карибском море (ГРФМ), Организация по рыболовству и аквакультуре в Центральной Америке (ОСПЕСКА), Комиссия по рыболовству в Западно-Центральной части Атлантического океана (ВЕКАФК) заключили Меморандум о взаимопонимании, цель которого заключается в усилении регионального сотрудничества по управлению устойчивым рыболовством в Западно-Центральной части Атлантического океана¹⁴.

В двусторонних договорах Российской Федерации принцип устойчивого использования морских живых ресурсов не получил широкого закрепления. По всей видимости, это связано с тем, что большинство договоров России с другими государствами были заключены до введения в международное право термина «устойчивое использование морских живых ресурсов». Однако прецеденты его включения в тексты договоров уже имеются.

Например, в ст. 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области рыболовства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море 2009 г. закреплён термин «устойчивая эксплуатация», под которым понимается эксплуатация запаса таким образом, чтобы не нанести ущерба будущей эксплуатации этого запаса и не оказать отрицательного воздействия на морские экосистемы. Одной из целей Соглашения является обеспечение тесного сотрудничества между сторонами на основе принципов равенства и взаимной выгоды в целях сохранения, устойчивой эксплуатации любых трансграничных запасов, а также ассоциированных с ними и зависимых от них запасов и управления ими в Балтийском море.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Боливарианской Республики Венесуэла о сотрудничестве в области рыбного хозяйства 2009 г. предусматривает, что сотрудничество между сторонами развивается по ряду направлений, включая содействие сохранению, рациональному и устойчивому использованию водных биологических ресурсов и управлению ими.

В некоторых двусторонних договорах Российской Федерации используется термин «рациональное использование живых морских ресурсов»¹⁵. Он означает научно обоснованное использование и необходимость осуществления эффективных мероприятий по воспроизводству и распределению природных ресурсов¹⁶. По своей сути данный термин шире термина «устойчивое управление морскими живыми ресурсами», поскольку включает в себя, помимо последнего, также элементы предосторожного и экосистемного подходов. Примечательно, что некоторые авторы выделяют в качестве одного из основных принципов международного морского права — принцип рационального использования морских ресурсов¹⁷.

Принцип устойчивого использования морских живых ресурсов нашел свое отражение и в законодательстве ряда ведущих рыболовных государств и Европейского союза.

В частности, в 1996 г. в США был принят Закон об устойчивом рыболовстве, являющийся дополнением к Закону Магнусона-Стивенса о сохранении рыбных ресурсов и управления ими 1976 г.

В ст. 3А Закона об управлении рыболовством Австралии 1991 г. закреплены принципы экологически устойчивого развития рыболовства.

Закон о морских ресурсах Норвегии 2008 г. среди принципов регулирования рыболовства предусматривает также устойчивое управление морскими живыми ресурсами. По словам норвежского исследователя Т. Хенриксена, «анализ Закона о морских ресурсах четко показывает, что экологические требования стали интегрированным элементом управления живыми морскими ресурсами. При этом цель устойчивого развития находит свое четкое отражение в этом акте»¹⁸.

Регламент 1380/2013 Европейского союза, принятый в 2013 г., в качестве одной из основных целей закрепил устойчивое использование морских живых ресурсов. При этом она должна быть достигнута за счет многолетнего подхода к управлению рыболовством, установление в качестве приоритета в различных планах и отражая специфику различных видов промысла.

В отличие от перечисленных выше примеров, в законодательстве Российской Федерации принцип устойчивого использования морских живых ресурсов не закреплён. Он не нашел своего отражения ни в Федеральном законе Российской Федерации «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ, ни в других законодательных актах. В тоже время очевидно, что Россия стремится применять этот принцип при управлении рыболовством.

Таким образом, принцип устойчивого использования морских живых ресурсов представляет собой один из основополагающих международно-правовых принципов управления рыболовством на современном этапе. Он нашел свое закрепление в международных договорах универсального, регионального, двустороннего характера, а также в международных рекомендательных актах. Закрепление этого принципа в международных договорах подразумевает четкие и конкретные международные обязательства государств при управлении рыболовством. Нормативное содержание этого принципа заключается в том, что государства при управлении рыболовством должны принимать такие меры, которые обеспечивают долгосрочную устойчивость морских живых ресурсов, предотвращают или устраняют их чрезмерную эксплуатацию и истощение, сохраняют способность удовлетворять потребности в них нынешнего и будущих поколений.

The International Legal Principle of Sustainable Use of Marine Living Resources (Summary)

*Damir K. Bekyashev**

The principle of sustainable use of marine living resources is one of the fundamental principles of international law of fisheries management at the present stage. The inclusion of this principle in international treaties involves clear and specific international obligations in fisheries management. The article substantiates the existence, the stages of development, international legal fixation and the legal content of the principle of sustainable use of marine living resources. It is analyzed the activities and decisions of the UN General Assembly and FAO on the conservation of stocks of marine living resources and sustainable fishing in the oceans. Special attention is devoted to the fixation of the principle of sustainable use of marine living resources in the universal, regional and bilateral treaties. The examples of establishing this principle in the legislation of a number of States and the European Union are also considered.

Keywords: sustainable development; sustainable use of marine living resources; the international legal principle; the UN General Assembly; FAO; fisheries management; international legal norms.

* Damir K. Bekyashev — Ph.D. in Law, associate professor, associate professor of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. dambek@yandex.ru.

¹ Например, см.: Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А. Н. Вылегжанина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2012. — С. 756–766; Международное публичное право: учебник / отв. ред. К. А. Бекашев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2011. — С. 614–616; Международное морское право. Учебник / отв. ред. И. П. Блищенко. — М.: Изд-во УДН, 1988. — С. 207–222; Churchill R. R., Lowe A. V. The law of the sea. Third edition. Manchester University Press, 2010. — P. 279–327; Burke W. T. The New International Law of Fisheries. UNCLOS1982 and Beyond. Clarendon Press Oxford, 1994. — P. 348–350.

² Подробнее о международно-правовом управлении морским рыболовством см.: Бекашев К. А. Морское рыболовное право: учебник. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 288–294.

³ Боклан Д. С. Международное экологическое право и международные экономические отношения. — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2014. — С. 47.

⁴ Например, см.: Markowski M. The International Legal Standard for Sustainable EEZ Fisheries Management // Towards Sustainable Fisheries Law. A Comparative Analysis. Ed. by Gerd Winter. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 74, 2009. — 340 pp.; Roberts S. J., Brink K. Managing Marine Resources Sustainably [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://eslpasca.ipb.ac.id/pdf/Managing%20Marine%20Resources%20Sustainable.pdf> — Дата обращения 11.02.2016; Yanagi T. «Sato-Umi» — A New Concept for Sustainable Fisheries [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.terrapub.co.jp/onlineproceedings/fs/wfc2008/pdf/wfcbk_351.pdf — Дата обращения 11.02.2016; Stephenson R. L. Perspectives on Sustainable Seafood [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.bayoffundyseafoodweek.com/images/2012_Perspectives%20on%20Sustainable%20Seafood%20%28V4%29.pdf — Дата обращения 11.02.2016.

⁵ Подробнее см.: United Nations Environment Programme (UNEP) World Conservation Monitoring Centre, Marine and Coastal Ecosystem Services: Valuation Methods and Their Practical Application, UNEP-WCMC Biodiversity Series, No. 33 (2011).

⁶ Мировой океан и морское право. Доклад Генерального секретаря ООН. A/70/74. 30 марта 2015 г. — С. 6.

⁷ Вылегжанин А. Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М.: Информдинамо, 2001. — С. 283.

⁸ Birne P., Boyle A., Redgwell C. International Law & the Environment. Third Edition. Oxford University Press, 2009. — P. 735.

⁹ Соколова Н. А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды: монография / отв. ред. К. А. Бекашев. — М.: Проспект, 2010. — С. 54.

¹⁰ Spijkers, O., Jevglevskaia, N. Sustainable Development and High Seas Fisheries. Utrecht Law Review, volume 9, issue 1. P. 37.

¹¹ Подробнее см.: Крайний А. А., Бекашев К. А. Деятельность ООН по предотвращению ННН-промысла // Рыбное хозяйство. — 2011. — № 4. — С. 25–31.

¹² Подробнее см.: Крайний А. А., Бекашев К. А. Международные проблемы борьбы с ННН промыслом: политика и право. — М.: Изд-во ВНИРО, 2012.

¹³ Birne P., Boyle A., Redgwell C. International Law & the Environment. Third Edition. Oxford University Press, 2009. — P. 752.

¹⁴ Regional Fishery Bodies sign Agreement to Improve Coordination for Sustainable Fisheries in the Western Central Atlantic Region [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://ftp.fao.org/fi/news/CRFM_OSPESCA_WECAFC_MoU_en.pdf. — Дата обращения 16.02.2016.

¹⁵ Например, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о сотрудничестве в области рыбного хозяйства 2009 г.;

Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Исландия о сотрудничестве в области рыбного хозяйства 2000 г.

¹⁶ Международное публичное право: учебник / под ред. К. А. Бекашева. — М.: Проспект, 2008. — С. 746.

¹⁷ В частности, см.: Международное публичное право: учебник / отв. ред. К. А. Бекашев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2011. — С. 598–599.

¹⁸ Henriksen T. The Greening of Norwegian Fisheries Legislation Introduction of Environmental Principles to Fisheries Management. Arctic Review on Law and Politics, vol. 1, 1/2010. — P. 134.