



# ОТ КРИЗИСА ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ К НОВОМУ УСТОЙЧИВОМУ РЫБОЛОВСТВУ В МИРОВОМ ОКЕАНЕ

*(Итоги пяти сессий Конференции ООН по рыболовству)*

**Н**едavno в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке завершила свою работу пятая сессия Конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб, которую в прессе уже давно назвали Конференция ООН по рыболовству. Таким образом завершен двухлетний период напряженной работы – первая сессия состоялась в апреле 1993 г. Главным редактор, член-корреспондент Россельхозакадемии С.А. Студенецкий встретился с руководителем делегации России на пятой сессии Конференции ООН по рыболовству В.К. Зилановым\* и попросил его ответить на вопросы нашего журнала.

**С.С.** – Прежде всего хотелось бы услышать причину созыва столь представительного форума, тем более что все вопросы, связанные с рыболовством, были детально рассмотрены на третьей Конференции ООН по морскому праву. Результаты ее известны – они изложены в объемном документе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и давно применяются на практике – уже более 10 лет. И вот снова под эгидой ООН обсуждаются вопросы рыболовства. Не надуманно ли?

**В.З.** – Действительно, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит целый ряд положений, регламентирующих вопросы сохранения, управления и оптимального использования морских живых ресурсов как в 200-мильных зонах, так и в открытой части морей и океанов.

Вместе с тем именно испытание положений Конвенции ООН по морскому праву 10-летней практикой рыболовства позволило выявить в ней существенные, мягко говоря, пробелы, изъяны, “мины замедленного действия”, которые ведут во многих случаях не к сохранению и оптимальному использованию рыбных запасов, а к их подрыву и даже хищническому уничтожению. Чтобы не быть голословным, приведу примеры, которые широко публикуются в зарубежной и нашей научной литературе и общественной прессе. Так, в Северо-Западной Атлантике треска, палтус, ряд камбал занимают ареал как 200-мильной зоны Канады, так и за ее пределами в открытом море. Именно такие запасы получили наименование “stradling stock” на английском языке и “трансграничные” на русском. Если в зоне Канады промысел таких за-

пасов ведется по единым правилам и под государственным контролем, то за зоной промысел этих же запасов ведется судами ряда стран и прежде всего Европейского сообщества с превышением научно определенного изъятия и без должного контроля со стороны государства – флага. Такая же ситуация при промысле минтая в Беринговом и Охотском морях, где суда Польши, Китая ведут аналогичный разрушительный промысел. Подобные примеры имеются и по далеко мигрирующим рыбам, к ним относятся в основном тунцы. А что же рекомендует в таких ситуациях Конвенция ООН по морскому праву? Она рекомендует заинтересованным государствам сотрудничать в сохранении используемых запасов. И все. Нет ни критериев, ни механизмов такого сотрудничества. Общие положения о правах и обязанностях, общие слова, к тому же с двойным толкованием. В результате заинтересованные государства вступают в переговоры и эти переговоры длятся годами, а запасы разрушаются. Так произошло в Беринговом море. Япония, Польша, Республика Корея и Китай длительное время, почти в течение пяти лет, внушали России и США, что они в анклав ведут промысел минтая с соблюдением положений Конвенции ООН. Переговоры переговорами, а суда этих стран продолжали разрушительный нерегулируемый промысел и подорвали запасы крупнейшей в мире популяции минтая. Сейчас промысел алеутской популяции минтая приостановлен рыбаками всех стран, включая и рыбаков прибрежных берингоморских государств – России и США. Такова, к сожалению, логика постулатов хваленной Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., когда они используются не теоретически, а на практике – в повседневной жизни. По этой же схеме “идет процесс”, как говорил один из отечественных политиков, в Охотском, Баренцевом морях и зарождается в Норвежском, Гренландском, где, используя слабость Конвенции ООН в отношении режима рыболовства в анклавах, осуществляется разрушительный промысел. Другими словами, Конвенция ООН 1982 г. в ряде случаев не оправдала себя и назрела кризисная ситуация с использованием рыбных ресурсов. Поэтому мировое сообщество вынуждено было создать специальную новую Конференцию ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб с тем, чтобы согласно мандату ГА ООН от 22 декабря 1992 г.: а) выявить и оценить существующие проблемы, связанные с сохранением и рациональным использованием таких рыбных запасов; б) рассмотреть способы

\* В.К. Зиланов – зам. председателя Комитета РФ по рыболовству, кандидат биологических наук, профессор; возглавлял делегации России на первой, третьей и пятой сессиях Конференции ООН по рыболовству и четырех межсессионных консультаций, на второй и четвертой сессиях был заместителем руководителя российской делегации.

совершенствования сотрудничества между государствами в области рыбного промысла; в) выработать соответствующие рекомендации. Вот таковы причины и цели Конференции ООН по рыболовству. По существу, это попытка перейти к новому устойчивому режиму рыболовства в Мировом океане.

**С.С.** – *И все же каковы, по Вашему мнению, причины таких крупных, как Вы говорите, “пробелов, изъянов, мин замедленного действия” в положениях Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Ведь она разрабатывалась ведущими специалистами мира более 10 лет, лучшие юристы-международники, ученые разных направлений анализировали ее положения, да и принята она была консенсусом. В ноябре 1994 г. Конвенция вступила в силу, правда, Россия пока ее не ратифицировала.*

**В.З.** – Все это верно: и длительные сроки разработки, и лучшие научные умы, и демократичная форма принятия ее – консенсус. Однако природа не приемлет двойных юридических формулировок и компромиссных решений. Либо Вы разумно используете возобновляемые морские живые ресурсы, либо их разрушаете. Середины здесь нет. Положения же Конвенции ООН 1982 г., касающиеся рыболовства, это компромиссные решения между в то время философией Запада во главе с США по использованию морских живых ресурсов и философией Востока во главе с СССР; между богатым Севером и бедным Югом; между прибрежными странами и странами, ведущими экспедиционный промысел, и так далее. Не следует сбрасывать со счетов и определенный экономический компромисс: между рыночной и плановой экономикой. Все это и привело, по моему мнению, не только к формулировкам с двойным толкованием, но и к тому, что не были учтены Конвенцией ООН 1982 г. серьезные проблемы, такие, как сохранение морских живых ресурсов в анклавах открытого моря, отсутствие перечня трансграничных запасов, определений прилегающего района и т.д. Назрел кризис положений постулатов Конвенции ООН.

**С.С.** – *Но позвольте, в Конвенции ООН по морскому праву нет никаких анклавов. Есть территориальное море, 200-мильная экономическая зона и открытое море – и все. Нет и трансграничных запасов, есть выражение “один и тот же запас”.*

**В.З.** – Вы совершенно правы, но действительность более разнообразна, чем то, что отражено в Конвенции. Во многих морях, как правило в их центральной части, образуются небольшие районы, окруженные со всех сторон 200-мильными зонами двух и более государств. Это Берингово, Норвежское, Гренландское и Баренцево моря. Как в таком районе вести сохранение запасов и осуществлять рыболовство? Конвенция об этом умалчивает. Ее “толкователи”, в основном юристы-международники тех стран, суда которых ведут разрушительный промысел в этих районах, толкуют, естественно, “в свою пользу” – извольте договариваться с нами на условиях Конвенции по открытому морю. Здесь все равны. Однако запас для всего моря один и тот же, правила рыболовства, режим эксплуатации давно разработаны и применяются рыбаками в своих 200-мильных зонах. Вся логика говорит о том, что эти же правила должны быть в центральных районах моря, которые ряд исследователей, и я в их числе, называют такие районы анклавами.

Действительно, анклавы – это открытая часть моря, и правовой статус их никто не может оспаривать, однако правовой режим рыболовства в них должен быть особым в силу биологического единства запасов, аналогичным режиму в зонах. Такова логика сохранения за-

пасов. Совершенно очевидно, что отцы Конвенции ООН 1982 г. не придали этой важной с практической точки зрения рыболовной проблеме достойного внимания. Более того, такая проблема, как анклав, окруженный 200-мильной зоной одного государства, – Охотское море – вообще не упоминается в положениях Конвенции. Причем это единственный случай в мире. Другого аналога Охотскому морю нет.

**С.С.** – *Насколько удалось за два года работы Конференции ООН по рыболовству подойти к решению всех проблем, поставленных резолюцией ГА ООН, и упомянутых Вами конкретных случаев.*

**В.З.** – Конференция действительно сумела выявить проблемы, разработала ряд принципов и критериев сохранения морских живых ресурсов, а также механизмов сотрудничества между государствами и процедуру разрешения споров. Все это воплощено в проекте заключительного документа Конференции, представленного председателем Сатиасом Нанденом, который назван “Соглашением об осуществлении тех положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими”. Документ содержит 48 статей и 2 приложения. Предполагается, что он будет носить обязательный для всех государств характер, а его положения должны быть учтены в национальных законодательных актах. Другими словами, это попытка не только дать толкование ряду положений Конвенции ООН по морскому праву, но и восполнить существующие пробелы в них. Последнее направление идет с очень большим трудом. Консерватизм цепко держит в своих руках рыболовный мир. Что же касается анклавной проблемы, то здесь идут жаркие научные и политические споры. Ряд делегаций, в частности наш основной оппонент – Польша, аргументирует свою позицию и такими положениями, как то, что эти вопросы согласно Конвенции ООН 1982 г. должны рассматриваться на основе общих принципов, что нет никакой научной теоретической концепции анклавов. Последняя аргументация не нова, ее не так давно высказывали и некоторые наши юристы-международники. На это наша делегация обоснованно предложила разработать и принять новые положения, которые бы регулировали рыболовство в анклавах на основе принципов биологического единства запасов, предосторожного подхода при осуществлении промысла и контроля за деятельностью рыболовного флота. Нашу позицию поддерживали целый ряд делегаций, среди которых США, Канада, Перу, Норвегия, Аргентина, Израиль, Турция и др. Более того, Россия совместно с Канадой, Перу и США внесли в свой проект заключительного документа специальную статью, касающуюся ситуации по Охотскому морю. Правда, к сожалению, председатель Конференции Статиас Нанден внес в свой проект статью по данной проблеме, в которой ушел даже от термина анклав. Такой подход нас не устраивает, и мы будем настаивать на принятии нашей формулировки. Россия не пойдет на принятие документа, который не отражает и не учитывает ее интересов.

**С.С.** – *В прессе прошла информация, что в ходе пятой Конференции ООН по рыболовству были чуть ли не прямые, острые столкновения между делегацией Польши и России и будто бы польская делегация обвинила Россию в срыве многостороннего переговорного процесса по Охотскому морю. Так ли это?*

**В.З.** – Действительно это произошло, что вызвало лично у меня горечь сожаления в связи с тем, что это не соответствует действи-

тельности, и об этом мне пришлось говорить на пленарном заседании. В частности, с Польшей на протяжении последних двух лет проведено более 10 раундов переговоров на различных уровнях. Однако никаких позитивных сдвигов нет. Разрушительный лов продолжается. Замечу, что с Республикой Корея и Японией мы давно по всем вопросам промысла в Охотском море договорились и суда этих стран не ведут лов минтая в анклав. Именно делегации этих стран подтвердили на Конференции, что они не ведут лов и с пониманием отнеслись к нашему подходу, хотя и у них имеются свои особые соображения. Россия не намерена поощрять разрушительный промысел, кем бы он ни велся, мы и в будущем не будем вести переговоры ради переговоров с тем, чтобы в это же время осуществлялся хищнический лов.

**С.С.** – Не исключено, что Конференция, закончив свою работу в августе с.г., примет приемлемый для нас документ. Однако, с учетом его ратификации, пройдет немало времени, и в лучшем случае он вступит в силу не ранее 2000–2005 гг. Что же может быть уже сейчас внедрено из проекта положений будущего Соглашения в российском рыболовстве?

**В.З.** – Прежде всего в улучшении научного обоснования изъятия водных гидробионтов как в прилегающих к России морях – Балтийском, Черном, Азовском, Каспийском, Баренцевом, Белом, Беринговом, Охотском, Японском, так и в открытой части Мирового океана. Без научно установленных квот на основе международных стандартов и с участием международной экспертизы, широкого сотрудничества с соседними государствами масштабный промысел устойчиво осуществляться не может. Поэтому финансирование науки и особенно прогнозирования, мониторинга запасов и системы рыбоохраны – это обязанность государства и, как это ни тяжело сейчас, необходимо не снижать этих объемов.

Не менее важно улучшить статистическую отчетность по уловам и строгий государственный контроль за рыболовством, покончить с таким злом, как браконьерство и сокрытие сведений о фактических уловах, предотвратить “выбросы” в море тех видов, которые не дают в условиях рынка достаточной прибыли.

Сама стратегия рыболовства должна ориентироваться на устойчивое использование запасов, что обуславливает щадящее, предосторожное промысловое изъятие с тем, чтобы не допустить риска подрыва запасов. В этой связи чрезмерная концентрация флота на промысле донных объектов в экономзоне России, особенно крупнотоннажного флота в Баренцевом, Охотском, Беринговом морях, или прибрежного лова осетровых, частиковых в Каспийском, Азовском морях может привести к повышенной нагрузке на экосистему и, как следствие, к подрыву запасов и разрушению устойчивости рыболовства.

Целесообразно было бы продумать вопрос о концентрации всего оставшегося у нас крупнотоннажного добывающего флота и пока работающего в Баренцевом, Охотском, Беринговом морях в отдельную организацию (государственное предприятие, акционерное общество или холдинг), которая бы работала только в открытой части Мирового океана или в 200-мильных зонах иностранных государств по соглашениям. Естественно, что рыночная экономика для такой организации диктует сбыт рыбы там, где будет получена максимальная экономическая эффективность. Не исключено, что при промысле целого ряда объектов этой группой судов почти вся продукция будет идти на внешний рынок. Как это не прискорбно, но другого выхода, с тем чтобы сохранить ресурсы в наших “домашних” водах, в сегодняшней обстановке для использования крупнотоннажного флота России нет.

Надо дать ему возможность доработать до полного старения на сырьевой базе в открытой части Мирового океана и в 200-мильных зонах иностранных государств по международным соглашениям. Вместе с тем работа в этих районах также требует безусловного и строгого соблюдения научных рекомендаций по объемам вылова и правил рыболовства.

В решении этой крупной проблемы и должно принять участие правительство России, если оно действительно считает Россию своим домом. Здесь нужен здоровый экономический протекционизм со стороны правительства, который бы позволил вновь выйти крупнотоннажному флоту России независимо от формы собственности на просторы Мирового океана.

И последнее соображение, также очень существенное с точки зрения концепции устойчивого рыболовства. Это контроль за работой флота в морях и океанах со стороны государства и его органов рыбоохраны. На Конференции ООН и в ее документах ответственность за осуществление контроля рыбопромысловой деятельности несет только государство – флага судна. К сожалению, наши подразделения морской рыбоохраны в техническом оснащении значительно начали уступать соседям из Норвегии, США, Японии, Канады и других стран. Не только Российскому государству, но и интересам рыбаков отвечает то, чтобы контроль за рыболовством был мобильным, строгим, но справедливым и основанным на законодательстве. Только на основе контроля за рыболовством непосредственно в море, в порту можно быть уверенным, что заданная научно обоснованная стратегия устойчивого рыболовства практически действует. Если государство не способно осуществлять контроль за деятельностью своего флота, оно не должно вести рыболовство в Мировом океане. Таково требование мировой общественности, да и требование самой природы.

Другое требование, вытекающее из Конференции ООН по рыболовству, это статус и компетентность государственных органов по управлению рыболовством. Безусловно, это дело каждого государства, его исторической и национальной традиции. Вместе с тем мировая практика показывает, что в большинстве государств таким органом, как правило, являются министерства. Их роль постоянно возрастает, и только Россия вновь впереди планеты всей – снизила уровень своего органа по рыболовству до комитета, не входящего даже в состав правительства России. Это не осталось незамеченным для мировой рыболовной общественности. Более того, многие рассматривают такой шаг как отказ России от активного участия в использовании биоресурсов Мирового океана, отказ от своего трудом и умом приобретенного огромного банка данных о состоянии рыбных ресурсов и их возможном промышленном использовании. Словом, Россия делает очередной зигзаг в сторону от Мирового океана. Такой подход – заблуждение наших псевдореформаторов.

В надлежащем контроле за рыболовством большую помощь государству могут оказать общественные неправительственные организации, которые острее видят недостатки в этой важной функции государства.

Интересам России отвечает такой мировой порядок в использовании гидробионтов, который бы создавал возможности для устойчивого, долгосрочного промысла как в прилегающих к ее побережью морях Баренцевом, Балтийском, Каспийском, Черном, Азовском, Японском, Охотском и Беринговом, так и в открытых районах Мирового океана.