

# 50 ЛЕТ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И МОРСКОЕ РЫБОЛОВСТВО

*Проф. В.К. Зиланов – заместитель председателя Роскомрыболовства*

**М**ировое рыболовное сообщество встречает 50-летний юбилей ООН в условиях продолжающегося ресурсного и правового кризиса, вызванного несбывшимися надеждами на улучшение сотрудничества заинтересованных стран по проблемам управления и оптимального использования морских биоресурсов на основе соответствующих положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Как результат во многих районах Мирового океана в последнее десятилетие стремительно нарастает нерегулируемый крупномасштабный научно не обоснованный промысел различных рыбных запасов судами под флагами самых различных стран, что вызывает тяжелые социальные последствия для рыбаков, особенно прибрежных общин. Эта проблема стала носить глобальный характер. И все же в свой юбилей ООН, как бы стремясь соответствовать бегу времени в XXI в., сумела преподнести мировому рыболовному сообществу луч надежды, а по- существу ключи к преодолению кризиса в морском рыболовстве, приняв в августе 1995 г. "Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими".

Этим актом ООН вновь подтвердила свою способность объединять усилия государств, несмотря на имеющиеся различия во взглядах на те или иные проблемы мирового рыболовства. Более того, ООН вновь продемонстрировала, что только на основе принципов и целей Устава ООН, который является универсальным международным договором, можно собрать под одной крышей все мировое сообщество, которое готово взять на себя обязательство по практическому выполнению принимаемых документов. Все это вселяет надежду, что в XXI в. мировое сообщество войдет с уверенностью относительно формирования основ устойчивого развития морского рыболовства, сохраняя биоресурсы не только для теперешнего, но и будущего поколений.

Как известно, создание ООН в октябре 1945 г., как это определено в статье 1 ее Устава, было направлено прежде всего на поддержание международного мира и безопасности, развитие дружественных отношений между нациями, осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера. Все эти положения способствовали в послевоенный период не только восстановлению морского рыболовства в различных районах Мирового океана, но и содействовали развитию морского права в этой динамично развивающейся области. Безусловно, определенную роль играли научно-технический прогресс во всех сферах рыболовства, достижения ученых и специалистов в области освоения биоресурсов океана, а также все возрастающий спрос на морскую продукцию. В результате уже к 1950 г., по данным ФАО, был достигнут довоенный мировой уровень уловов, за последующие 20 лет

он был утроен, а к 1994 г. достиг 103,1 млн т.

Наряду с ростом уловов в некоторых районах Мирового океана снижалась численность многих рыбных запасов. Причины этого – природные явления и результат деятельности человека. Незамедлительно возникли конфликтные ситуации между странами относительно правовых и научных основ использования биоресурсов. Достаточно вспомнить "тресковую войну" Исландии и Англии или постоянную "рыболовную напряженность" Канады–США, Канады–ЕС, России–Японии, Аргентины–Англии и т.д. Все это требовало цивилизованного рассмотрения и справедливого решения возникающих рыболовных проблем не только на региональном и двустороннем уровне, но и используя механизмы и авторитет ООН. Рассматривая ретроспективно итоги деятельности ООН за пятидесятилетний период в области кодификации и развития правового режима морского рыболовства, особенно по управлению и оптимальному использованию морских биоресурсов, а также совершенствованию сотрудничества в этих областях заинтересованных стран, можно выделить 5 основных периодов:

первый (1946–1955 гг.) – послевоенное восстановление морского рыболовства и накопление фактического материала по обычаям, нормам и правилам рыболовства; установление сотрудничества между странами, создание международных организаций по рыболовству;

второй (1956–1975 гг.) – разработка и принятие Конвенции о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г. и развитие морского рыболовства на основе ее положений;

третий (1976–1982 гг.) – формирование нового правового режима морского рыболовства, закрепившего институт 200-мильных зон с принятием Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.;

четвертый (1983–1992 гг.) – ресурсный и правовой кризис, вызванный несовершенством некоторых положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., позволивший развить ряду стран широкомасштабный нерегулируемый научно не обоснованный промысел многих рыбных запасов в самых различных районах Мирового океана;

пятый (с 1993 г. по настоящее время) – поиск новых подходов к преодолению возникшего ресурсного и правового кризиса; формирование концепции устойчивого развития морского рыболовства, основанной на управлении и воспроизводстве морских биоресурсов.

На протяжении всех периодов под эгидой ООН осуществлялись не только кодификация обычаев, норм и правил, относящихся к рыболовству и оптимальному использованию морских биоресурсов, но и разрабатывались новые концепции, принципы и нормы. Все это нашло отражение в основополагающих документах, выработанных мировым рыболовным сообществом на основе Устава ООН и его принципов. Наиболее важные среди них:

женевские Конвенции по морскому праву 1958 г. и особенно Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря;

решение Стокгольмской конференции ООН 1972 г. по защите окружающей среды;

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.;

стратегия в области управления и развития рыболовства 1984 г. Программа действий в области управления и развития рыболовства 1984 г.;

Повестка Дня на XXI в. Конференция ООН по окружающей среде и

\* Материалы этой конференции опубликованы в *Итогах первой (1994 г.), третьей (1994 г.) и четвертой (1995 г.) сессий Конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб (Труды ВНИРО).*

развитию. Рио-де-Жанейро, 1992 г.;

Соглашение по осуществлению положений Конвенции ООН от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. Нью-Йорк, 1995 г.

Кроме этого специализированные, а также региональные органы и особенно ФАО вносят существенный вклад в формирование и развитие нормативной базы сотрудничества стран в морском рыболовстве. Вне всякого сомнения, среди документов, вышедших под эгидой ООН, особое место занимает Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., которая вступила в силу в 1994 г., хотя ее положения на практике начали применяться задолго до этого. Вместе с тем, отмечая положительные стороны Конвенции ООН 1982 г., необходимо иметь в виду, что она разрабатывалась в эпоху холодной войны и является компромиссным документом различных противостоящих политических и экономических группировок. Конвенция ООН 1982 г. – это результат компромисса между Востоком и Западом, между богатым севером и бедным югом, между странами экспедиционного рыболовства и прибрежными государствами, между рыночной экономикой и директивно-планово-распределительной системой, наконец, между сторонниками охранительного направления по использованию возобновляемых морских биоресурсов и сторонниками рационального, научно обоснованного подхода к морскому рыболовству. Как всякий компромиссный документ, положения Конвенции 1982 г. имеют формулировки с двойным толкованием, которые трудноприменимы в практической деятельности рыболовства. Но, пожалуй, одним из главных недостатков Конвенции 1982 г. является то, что, провозгласив институт 200-мильных зон и кодифицировав нормы международного права, относящиеся к рыболовству, она искусственно расчленила единые неделимые морские биоресурсы. Другими словами, юрисдикция разделения морей и океанов на 200-мильные зоны и открытое море не корреспондируется с природным и экологическим районированием океанического пространства и его биоресурсов. Все это и стало причиной кризисной ситуации в морском рыболовстве за последнее десятилетие. Кроме того, переход мирового сообщества к однополюсной рыночной экономике обострил конкуренцию флотов различных стран за те сырьевые биоресурсы, которые пользуются повышенным спросом на мировом рынке, что обусловило значительное промысловое “давление” на эти ресурсы. Это, в свою очередь, привело в ряде случаев к снижению их запасов (тресковые, тунцовые, крабы и др.). Кроме этого при разработке Конвенции 1982 г. не были учтены особенности полузамкнутых и замкнутых морей – Берингова, Охотского, Баренцева, Норвежского, Гренландского и др., в центральной части которых образуются анклавные районы, открытые для промысла судами неприбрежных стран тех запасов, что входят в 200-мильную зону и облавливаются рыбаками прибрежных стран. Такой нерегулируемый, научно не обоснованный промысел наносит огромный ущерб рыбным запасам. Его суммарная величина за последние годы превысила 10 млн т. Разработка правового режима рыболовства применительно к замкнутым морям, имеющим анклавные районы, требует своего решения, так же как требуют правовой оценки и действия тех государств, чей флот ведет там промысел. Мною такие действия предложено считать рыболовной агрессией с принятием мер и ответственности за ущерб, как это принято в аналогичных случаях, подпадающих под определение данной категории в системе ООН. Здесь также большие возможности для научного поиска и соответствующего теоретического обоснования.

Как все же оценить с практической точки зрения основные тенденции в мировом рыболовстве, являющиеся результатом деятельности ООН по разработке и принятию Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.?

Полагаю, в качестве критериев могут быть взяты суммарный мировой улов и количество возникающих рыболовных конфликтов, кризисных ситуаций при рассмотрении ресурсных вопросов в региональных международных рыбохозяйственных организациях. Мировой улов с момента повсеместного введения 200-мильных зон и по настоящее время увеличился с 72–75 до 101–103 млн т. Казалось бы, рост уловов можно отнести за счет лучшего управления запасами. Однако детальное рассмо-

трение состава мировых уловов показывает, что последние 10 лет увеличение идет не за счет традиционного морского рыболовства, а за счет развития аквакультуры (см. таблицу).

Что касается рыболовных конфликтов и кризисных ситуаций, то за последние 10 лет их было достаточно. Более того, именно они обуславливают дальнейшее расширение прав прибрежных государств на морские пространства – за пределами 200-мильных зон.

С большей долей вероятности можно предположить, что развитие ситуации в области дальнейшего формирования нового правового режима морского рыболовства в XXI в. пойдет по одному из двух путей. Первый – дальнейший раздел Мирового океана между прибрежными странами и полная национализация морских биоресурсов в таких обширных зонах. И второй – создание более совершенного правового режима морского рыболовства под контролем созданного для этой цели специализированного органа ООН, в который будут входить международная морская инспекция и независимая экспертная научная группа по управлению морскими биоресурсами.

Последние мероприятия, проводимые под руководством ООН, и в частности разработка Соглашения по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб 1995 г., закладывают основу для развития событий по второму пути. Однако для этого необходима проверка положений Соглашения 1995 г. в практическом плане, непосредственно в повседневной жизни морского рыболовства. Если она оправдывает себя, то попытка дальнейшего раздела Мирового океана в целях рыболовства будет исключена.

Другая проблема связана с возрастающей ролью аквакультуры, и в частности ее морской составляющей – марикультуры. Если в 1985 г. мировая продукция последней составила 2,6 млн т, то в 1993 г. – 5,5 млн т. По оценке специалистов, в ближайшие годы возможно удвоение этого объема, а в перспективе именно марикультура может составить основу устойчивому рыболовству прибрежных государств, к чему и призывает Повестка Дня на XXI в., принятая в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Вместе с тем широкое развитие марикультуры ставит целый ряд совершенно новых проблем в области экологии и международных отношений, которые, по моему мнению, пока неадекватно оценены специалистами, учеными, практиками и к тому же пока недостаточно изучены. Более того, от решения этих проблем во многом будут зависеть научно обоснованное управление объектами марикультуры, ее дальнейшее развитие и, главное, избежание конфликтов на международном уровне.

К экологической проблеме относится прежде всего обоснованность масштабного воспроизводства в том или ином морском районе объектов марикультуры, широко распространенных и в естественных условиях. Так, некоторые виды тихоокеанских лососевых все больше воспроизводятся в заводских условиях, а для нагула осваивают районы открытого моря, где также откармливаются лососевые естественного нереста. Возникает вопрос: как долго природная кормовая система выдержит, не оказывая отрицательного влияния на лососевых естественного воспроизводства? Зачастую одно государство без предварительной договоренности и достаточной независимой экспертизы увеличивает “пастбищное” выращивание лососевых, тем самым влияя на их естественные запасы другого государства. Здесь можно сослаться на беспрецедентное искусственное воспроизводство кеты на рыболовных заводах о-ва Хоккайдо (Япония), которая нагуливается в тех же районах, где и лососевые российского происхождения.

К биологической проблеме следует отнести и возможное разрушение естественного генофонда тех или иных популяций в случае непредвиденных катастроф в садковых морских хозяйствах и непреднамеренное вселение несвойственных для данного региона объектов марикультуры.

Не менее важным является и право принадлежности и даже собственности новых для данного региона объектов марикультуры в случае их более широкого расселения по сравнению с прогнозируемым на первоначальном этапе. А должно ли государство возмещать затраты другому государству, которое вселило этот объект марикультуры? В каче-

Годы	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Улов, млн т	83,9	86,3	92,8	94,4	99,1	100,3	97,6	97,0	98,1	101,2	103,0
Аквакультура, млн т	6,9	7,7	8,8	10,1	11,2	11,5	12,1	12,7	13,9	15,9	17,1

стве примера можно привести ситуацию с крабами и горбушей в Баренцевом и Норвежском морях. Вселение осуществлено Россией, а промысел ведут рыбаки Норвегии и других стран.

Для таких ценных объектов марикультуры южных морей – Каспийского, Азовского, Черного, как осетровые, возникли в связи с образованием новых государств и очень непростые международно-правовые проблемы по управлению биоресурсами. Без достижения взаимопонимания возможно полное уничтожение тех или иных популяций. Положение усугубляется отсутствием правовых норм для таких случаев и несогласованностью действий новых государств, что ведет к разрушению научно обоснованных рекомендаций по их управлению и контролю как за производством объектов марикультуры, так и рыболовством.

Разработка и решение задач, связанных с устойчивым развитием производства объектов марикультуры, вышли за рамки проблем, касающихся одного или двух государств или даже отдельных регионов. Назрела необходимость в разработке мировым сообществом под патронажем ООН всеобъемлющей "Конвенции по управлению производством марикультуры", которая бы включала как экологические стандарты, так и регулирование международно-правовых вопросов этой деятельности. Безусловно, такая работа займет определенное время и потребует достаточ-

но средств.

С практической точки зрения на первоначальном этапе следует приступить к формированию аналогичных документов на региональном уровне в районах, где необходима защита интересов России. Это касается Каспийского бассейна, северной части Тихоокеанского региона, Балтийского, Баренцева, Белого, Азовского, Черного морей. Такой подход позволит более предметно рассматривать и решать экологические и международные проблемы производства объектов марикультуры и даст практический материал для разработки всеобъемлющей Конвенции глобального масштаба.

В год пятидесятилетия Организации Объединенных Наций, который выпал на переломный исторический период в мировой цивилизации, включая и морское рыболовство, особо следует отметить своеобразный дух сотрудничества, который всегда ощущается в деятельности ООН, и особенно в ходе Конференций ООН. Именно сохранение и развитие многонационального сотрудничества с постоянным совершенствованием внутреннего механизма ООН вселяет уверенность в формировании нового международного морского периода, который будет отвечать интересам мировой рыболовной общности и позволит создать основу устойчивого рыболовства в XXI в.

## Официальный раздел

**9** ноября 1995 г. Роскомрыболовство распространило письмо № 02-52/2200, подписанное председателем Комитета В.Ф.Корельским и адресованное акционерным обществам, объединениям, предприятиям и организациям Комитета Российской Федерации по рыболовству. Текст письма приводится ниже.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418 введено обязательное лицензирование промышленного рыболовства и рыбоводства. Постановлением от 26 сентября 1995 г. № 967 Правительство Российской Федерации утвердило Положение о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства, которым определен перечень документов, необходимых для получения лицензий.

В соответствии с пунктом 3 вышеуказанного Постановления Роскомрыболовством утвержден перечень видов деятельности, относящихся к промышленному рыболовству и рыбоводству.

Роскомрыболовство будет выдавать лицензии на:

добычу рыб, других водных животных и растений на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне России, в открытом море, в прибрежных зонах иностранных государств, а также добычу с использованием судов с мощностью главного двигателя 110 кВт и более во внутренних водоемах и территориальном море;

прием и транспортировку уловов рыбопродукции и иных грузов на судах, зарегистрированных в морских рыбных портах;

агентирование по обслуживанию судов в морских рыбных портах;

лоцманскую деятельность в морских рыбных портах;

деятельность учебно-тренажерных центров в рыбной отрасли;

деятельность радионавигационных камер в рыбной отрасли;

рыбохозяйственную научную деятельность;

изъятие гидробионтов для целей рыбоводства и акклиматизации в естественных водоемах и водохранилищах;

выпуск рыбоводной продукции и гидробионтов в естественные водоемы и водохранилища;

акклиматизацию гидробионтов в естественных водоемах и водохранилищах.

Бассейновые управления рыбоохраны будут выдавать лицензии на:

добычу рыбы, других водных животных и растений в пресноводных водоемах, внутренних водах, территориальном море России с использованием судов с мощностью главного двигателя 110 кВт и менее, а также добычу орудиями и способами лова без использования плавсредств;

культивирование гидробионтов в естественных водоемах и водохранилищах.

Роскомрыболовством разработана инструкция о порядке лицензирования. Создана Комиссия по лицензированию рыбохозяйственной деятельности.

Содержание настоящего письма просьба довести до сведения всех заинтересованных юридических лиц и граждан, опубликовать в местной печати.