



ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ МОРСКОЙ РЫБОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ*

В.К. Зиланов – академик Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности, председатель рыбохозяйственного комплекса Ассоциации «Северо-Запад»

«Рыбное хозяйство вносит существенный вклад в укрепление продовольственной базы страны. ...грамотное использование богатейших природных ресурсов позволит рыбному хозяйству страны успешно развиваться»

Президент Российской Федерации В. Путин

6 июля 2001 г.

В условиях геополитического изменения мира, экономического, политического ослабления России и снижения ее статуса как ведущей морской рыболовной державы резко обострились в период реформ противоречия России с соседними государствами в области использования морских живых ресурсов и управления ими вдоль восточных, южных и северо-западных внешних границ 200-мильной исключительной экономической зоны Российской Федерации. По существу создались **три дуги рыболовной напряженности**: Восточная – наиболее протяженная, охватывает Берингово море (вдоль всей российско-американской границы 200-мильных зон, а также анклав в центральной части), Охотское море (анклав в центральной части), Курильский южный район (Россия) и о. Хоккайдо (Япония); Южная – охватывает Каспийское и Азовское моря (связана с их разделом) и, наконец, Северо-Западная – Баренцево море (вдоль южной части российско-норвежской границы 200-мильных зон, а также анклав в центральной части), район Договора о Шпицбергене 1920 г.

Все три дуги рыболовной напряженности (см. рисунок) в своей основе имеют две составляющие. Это проблемы разграничения смежных 200-мильных экономических зон и проблемы управления и использования морских живых ресурсов, большая часть которых является общими или трансграничными запасами.

Для Восточной дуги рыболовной напряженности в Беринговом море неурегулированность разграничения 200-мильных экономических зон России и США (Россия не ратифицировала Соглашение с США 1990 г.) автоматически ведет к неурегулированности управления и использования запасов минтая – основного объекта промысла. Одновременно наличие анклава в центральной части Берингова моря, который имеет договорной

международный режим рыболовства (Конвенция о сохранении ресурсов минтая и об управлении ими в центральной части Берингова моря 1994 г.) и запасы которого формируются за счет запасов минтая российской и американской зон, требует жестко скоординированных российско-американских совместных действий по их управлению по всему ареалу обитания, чтобы не допустить разрушений их в результате чрезмерного промысла. К сожалению, совместные действия пока далеки от запросов времени.

Требуют своего решения не менее сложные проблемы по управлению и сохранению рыбных ресурсов Охотского моря, вызванные наличием в его центральной части анклава – открытой части моря, где длительное время вели нерегулируемый промысел минтая Польша, Китай и Республика Корея. Советский Союз, а в последующем и Россия, используя различные механизмы (предоставление права промысла в своей 200-мильной зоне в обмен на прекращение промысла в анклаве), пытались решить эту проблему. Вместе с тем не был выработан обязательный для всех международно-правовой режим по управлению и сохранению минтая по всему ареалу Охотского моря. Однако вступление в силу Соглашения ООН по сохранению трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими 1995 г., которое Россия ратифицировала, дает ей правовой инструмент для решения этой проблемы. Безусловно, добиться этого будет не просто, но бесспорно, что международное право здесь на стороне сохранения запасов морских живых ресурсов в анклаве, образуемом 200-мильной зоной одного государства, и, в частности, для Охотского моря – России. Именно для такого случая, а он единственный в Мировом океане, специально сформулирована в Соглашении ООН 1995 г. статья 16, дающая определенные права прибрежному государству.

Южный участок восточной дуги рыболовной напряженности – район Южных Курил

(Россия) и о. Хоккайдо (Япония) – больше связан с политическими претензиями Японии на ряд островов Курильской гряды, что в свою очередь провоцирует локальные рыболовные конфликты, ведущие к нерегулируемому, браконьерскому промыслу, усложняющему управление морскими живыми ресурсами этого важного с рыболовной точки зрения района.

Южная дуга рыболовной напряженности возникла в связи с геополитическими изменениями в Каспийском бассейне. Создание новых прикаспийских государств (Азербайджана, Казахстана, Туркмении) повлекло за собой разрушение ранее действующих договоренностей между Россией и Ираном относительно рыболовства в этом бассейне. Как результат – рост нерегулируемого промысла и прежде всего осетровых, что поставило запасы этих важнейших объектов рыболовства в этом регионе на грань уничтожения. Аналогичная проблема возникла и в Азовском бассейне, где также в связи с созданием суверенного государства – Украины – необходимо решить проблемы разграничения моря и управления рыбными запасами и в первую очередь осетровыми. При всей сложности двух упомянутых проблем без нахождения взаимоприемлемых решений невозможно в одностороннем порядке осуществить надлежащее управление и сохранение рыбных запасов и прежде всего осетровых Каспийского и Азовского бассейнов.

Северо-Западная дуга рыболовной напряженности в большей мере касается трансформации прошлых советско-норвежских договоренностей по управлению морскими живыми ресурсами и регулированию рыболовства в Баренцевом море и в районе Договора о Шпицбергене 1920 г. применительно к формированию новых уже российско-норвежских отношений. Безусловно, что неурегулированность разграничения 200-мильных исключительных экономических зон влияет на управление морскими живыми ресурсами, однако

* Окончание. Начало см. в № 1, 3 за 2001 г.



Схема морских границ полярных владений и 200-мильной исключительной экономической зоны России

не столь значительно как в других районах, так как в свое время между Советским Союзом и Норвегией были созданы оптимальные механизмы решения назревающих проблем (Смешанная комиссия по рыболовству и др.). Эти механизмы успешно действуют и в настоящее время. Однако в условиях рыночных отношений резко обострилась конкуренция рыбопромышленников двух стран за сырьевые рыбные ресурсы, что порождает новые проблемы. К тому же в России произошла смена и неоднократная управленческого персонала в федеральном органе по рыболовству, который пока еще в неполной мере изучил весьма сложный массив советско-норвежских и российско-норвежских и, наконец, новейших российско-норвежских договоренностей по управлению, сохранению морских живых ресурсов и регулированию рыболовства в Баренцевом море. Несомненно, интересам обеих сторон отвечают долгосрочный характер договоренностей по этим вопросам, предсказуемость и прозрачность действий рыболовных флотов на всей акватории Баренцева моря и в районе Договора о Шпицбергене 1920 г.

Скорейшее урегулирование проблем управления, сохранение морских живых ресурсов в упомянутых выше трех районах рыболовной напряженности отвечают национальным интересам России и их решение во многом зависит от скоординированности действий федеральных (Госкомрыболовство и МИД России) и местных (на уровне губернаторов приморских регионов России) органов власти, а также ассоциаций и объединений рыбопромышленников. Безусловно, многое здесь зависит от понимания и воли к решению этих проблем соседних с Россией государств, и, в частности, в районе восточной дуги напряженности – от США, Японии, Китая, Республики Корея, Польши, в районе южной дуги рыболовной напряженности – от Азербайджана, Казахстана, Ирана, Туркменистана в Каспийском бассейне и Украины в

Азовском бассейне; в районе северо-западной дуги напряженности – от Норвегии.

Цели и задачи морской рыболовной политики

Целью морской рыболовной политики России должно стать оптимальное использование отечественным рыболовством морских живых ресурсов на основе наиболее достоверных научных данных в 200-мильной исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации и в других районах Мирового океана как основы жизни и экономической деятельности народов, проживающих в приморских территориях России, а также обеспечения продовольственной безопасности страны частично за счет этих ресурсов.

Для реализации основной цели морской рыболовной политики главные усилия необходимо сосредоточить на решении следующих задач:

- повышение эффективности управления морскими живыми ресурсами и их сохранения в 200-мильной исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации;

- формирование устойчивой сырьевой базы морского отечественного рыболовства, прежде всего в 200-мильной исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации на основе научных рекомендаций;

- поддержание равновесия между состоянием запасов морских живых ресурсов и промысловыми мощностями рыболовного флота, обеспечения надлежащего контроля за рыболовством и государственного научного мониторинга за состоянием сырьевой базы; преимущество право на использование морских живых ресурсов 200-мильной исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федера-

ции российскими рыбопромышленниками, осуществляющими свою деятельность на соответствующей приморской территории;

- реструктуризация рыбодобывающего флота и способов лова с учетом биологии основных объектов промысла с целью повышения эффективности морского рыболовства и осторожного подхода при эксплуатации запасов;

- формирование добрососедских, партнерских отношений по управлению, сохранению общих и трансграничных морских живых ресурсов и гармонизированному контролю за рыболовством этих ресурсов с соседними с Россией государствами по всему периметру 200-мильной исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации;

- устранение имеющихся и предотвращение возникающих очагов рыболовной напряженности в прилегающих к Российской Федерации морских районах;

- обеспечение равноправного участия России в глобальных и региональных международных организациях в области морского рыболовства, управления и сохранения морских живых ресурсов Мирового океана;

- воздействие на общемировые процессы, касающиеся управления, сохранения и оптимального использования морских живых ресурсов;

- создание благоприятных для российско-го рыболовства внешних условий для использования морских живых ресурсов открытой части Мирового океана и недоиспользуемых ресурсов в 200-мильных экономических зонах прибрежных государств;

- развитие равноправного сотрудничества с прибрежными государствами по управлению, сохранению, оптимальному использованию морских живых ресурсов и контролю за рыболовством;

- всесторонняя защита со стороны государства прав и интересов российских рыбопромышленников за рубежом;

- формирование соответствующего федерального органа (министерства) по морскому рыболовству России и его бассейновых региональных подразделений в приморских регионах страны;

- содействие позитивному восприятию рыболовной политики России в мире, расширение информации в этой области, а также информации о достижениях отечественной науки по управлению, сохранению морских живых ресурсов и контролю за рыболовством.

Формирование устойчивой сырьевой базы морского рыболовства

В условиях рыночных отношений, когда конкуренция за естественные морские живые ресурсы приобретает преобладающий, порой весьма жесткий характер, как между рыбопромышленниками разных компаний, корпораций одной страны, так и между государствами в международных глобальных и региональных рыболовных организациях, остро встает вопрос об устойчивости сырьевой

базы для развития отечественного морского рыболовства. Решение этой сложной проблемы возможно при комплексном осуществлении следующих направлений:

соблюдение принципов осторожного подхода при использовании морских живых ресурсов 200-мильной исключительной зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

направленное научно обоснованное воздействие на запасы морских живых ресурсов с целью достижения устойчивости тех запасов, которые с экономической точки зрения наиболее предпочтительнее для отечественного морского рыболовства;

улучшение качества сырьевой базы морского рыболовства за счет акклиматизации новых объектов в 200-мильной исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации;

вовлечение в промысел сырьевых ресурсов прибрежной зоны России;

всестороннее широкомасштабное развитие марикультуры с учетом спроса внутреннего и мирового рынка на рыбную продукцию и другие морепродукты;

использование разведанной сырьевой базы открытых районов Мирового океана отечественным рыболовством;

расширение научных исследований по выявлению и наращиванию сырьевой базы отечественного рыболовства в открытых районах Мирового океана;

стабилизация, а в ряде районов и возобновление использования сырьевой базы отечественным рыболовством в исключительных экономических зонах иностранных государств.

Эффективное управление морскими живыми ресурсами, национальный и международный контроль за рыболовством

Прошлый исторический опыт и особенно опыт последнего десятилетия отечественного морского рыболовства свидетельствуют, что только эффективное управление, надлежащий мониторинг за состоянием морских живых ресурсов и скоординированный национальный и международный контроль за рыболовством могут обеспечить наряду с уже вышеупомянутыми мерами устойчивость сырьевой базы рыболовства и прозрачность рыболовной деятельности.

При решении этих задач следует руководствоваться соответствующими принципами и положениями, заложенными прежде всего в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в Стратегии по управлению и развитию рыболовства 1984 г., разработанной ФАО, в Соглашении ООН по сохранению трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими 1995 г., в ряде многосторонних международных конвенций, членом которых является Россия, а также в двусторонних межправительственных соглашениях и договоренностях.

Безусловно, на современном этапе формирования рыночных отношений в морском

рыболовстве России необходим контроль за рыболовством, который, с одной стороны, должен быть достоверным, всеобъемлющим и прозрачным, а, с другой, не осложнять работу промысловых судов в пределах выделенных квот и существующих Правил рыболовства. Достичь этого возможно, по моему мнению, только в сочетании совместных действий национального и международного контроля за рыболовством непосредственно в море и портах выгрузки улова рыболовных судов и транспортов.

Международное сотрудничество на глобальном и региональном уровнях в области морского рыболовства

Несмотря на то, что Россия, как правопреемник Советского Союза, сохранила свое участие в деятельности почти десятка международных многосторонних конвенций и соглашений и более сорока двусторонних межправительственных соглашений и договоренностей, ее активность в практической реализации положений этих документов отстает от требований отечественного морского рыболовства. Такое положение возникло в силу сокращения морского рыболовства России, ухудшения экономики страны, изменения приоритетов в использовании сырьевой базы рыболовства в условиях рыночных отношений. В этой связи требуется определенная, взвешенная ревизия существующих международных и межправительственных договоренностей России в области морского рыболовства. Интересам морского рыболовства России отвечает прежде всего развитие международного сотрудничества на глобальном и региональных уровнях в Северной Атлантике и Северной Пацифике с прилегающими морями. По мере стабилизации и преодоления кризиса в морском рыболовстве в сфере интересов России будут вовлекаться и морские живые ресурсы Южного полушария. Учитывая все возрастающую роль ФАО в формировании основополагающих инструментариев по управлению и оптимальному использованию морских живых ресурсов, России крайне необходимо заявить о начале своей деятельности как полноправного члена со всеми вытекающими правами и обязанностями в деятельности этой важной мировой организации. К настоящему времени из всех крупнейших рыболовных держав только Россия не является членом ФАО.

Механизмы обеспечения реализации морской рыболовной политики

Концепция морской рыболовной политики в соответствии с Конституцией Российской Федерации должна быть утверждена Президентом Российской Федерации.

Важным условием обеспечения реализации морской рыболовной политики России является формирование и совершенствование законодательства в этой области, а так-

же определение органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти приморских субъектов Российской Федерации, которые будут практически осуществлять деятельность в этой области. При этом необходимо создать соответствующие правовые, экономические механизмы по активному вовлечению в эту работу рыбопромышленных ассоциаций, объединений и рыбаков.

На федеральном уровне основным органом по практическому осуществлению морской рыболовной политики должно быть Министерство морского рыболовства с его бассейновыми департаментами и научным потенциалом в приморских регионах. При этом по целому ряду положений в реализации Концепции участвуют и другие федеральные органы государственной власти и прежде всего МИД, Минэкономразвития, Минфин, Минприроды и др.

Законотворческую работу по обеспечению реализации морской рыболовной политики осуществляет в рамках своих конституционных полномочий Федеральное Собрание Российской Федерации при активном участии соответствующих федеральных и региональных органов власти, имеющих права законодательной инициативы. В качестве первоочередных федеральных законов целесообразно было бы разработать и принять следующие:

Об управлении, сохранении морских живых ресурсов;

О морском рыболовстве;

О принципах распределения общих допустимых уловов (ОДУ) морских живых ресурсов;

О разграничении полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации по управлению, сохранению и оптимальному использованию морских живых ресурсов.

Упомянутые выше законы должны быть законами прямого действия, что дает возможность целенаправленно ими руководствоваться при осуществлении будущей морской рыболовной политики России.

Принятие Концепции морской рыболовной политики России и ее осуществление будут способствовать предсказуемости действий России в этой важной с экономической и политической точек зрения области, созданию благоприятных условий для отечественных рыбопромышленников при расширении ими рыбопромысловых операций в Мировом океане, повышению устойчивости функционирования морского рыболовства в приморских регионах, что в свою очередь обеспечит пополнение продовольственной базы страны за счет животных белков из морских живых ресурсов.

Изложенные мною в трех номерах журнала основы Концепции морской рыболовной политики России при согласии с ее основными положениями рыболовной общественности, властей всех уровней следует трансформировать в соответствующий документ, который должен быть принят Правительством и утвержден Президентом России.