

УДК 341.16: 639.2 (265.7)

А.И. Глубоков, Б.Н. Котенев

Международно-правовая типизация запасов гидробионтов в связи с созданием рыбохозяйственной организации в южной части Тихого океана

После повсеместного установления в середине 70-х гг. прошлого столетия сначала 200-мильных рыболовных зон, а впоследствии исключительных экономических зон возникла проблема международно-правового регулирования использования и сохранения живых морских ресурсов, обитающих одновременно в пределах 200-мильных зон и за ними.

Первые попытки международно-правовой типизации запасов были предприняты в ходе подготовки Конвенции ООН по морскому праву. Одним из наиболее удачных следует признать следующее разделение запасов и видов по их пространственному распределению относительно границ 200-мильных зон:

- запасы, находящиеся преимущественно в пределах одной зоны национальной юрисдикции;
- немигрирующие запасы, находящиеся в пограничных районах двух смежных зон;
- мигрирующие или немигрирующие запасы, находящиеся как в национальных зонах, так и в районах открытого моря, прилежащих к ним;
- запасы открытого моря, встречающиеся исключительно за пределами ИЭЗ [Gulland, 1980; Caddy, 1982; Анисимов, 1984].

Разработчики международно-правовой структуры отмечали существование в пределах каждой из категорий множественных частных вариантов, призывая в связи с этим к расширению исследований внутривидовой дифференциации для разрешения проблемы межгосударственного управления запасами в условиях нового морского права [Анисимов, 1984].

Недостатками предложенного J.A. Gulland (1980), G.F. Caddy (1982) и В.П. Анисимовым (1984) деления было разграничение понятий мигрирующих и немигрирующих рыб, что с биологической точки зрения очень сложно (строго говоря, только «сидячие» организмы можно назвать немигрирующими), и отсутствие четкого обозначения того, что предложенная структура должна относиться только к элементарной единице управления – популяции (запасу).

К сожалению, в окончательном тексте Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS) международно-правовая типизация запасов структурирована менее четко. В соответствии со ст. 63 ч. V конвенции меры по сохранению запасов, ареал которых включает более одной ИЭЗ и/или зону с примыкающим к ней открытым морем, должны стремиться согласовывать прибрежные государства и государства, ведущие промысел таких запасов за пределами ИЭЗ. Отдельно в соответствии со ст. 64 и приложением I конвенции были выделены далеко мигрирующие виды, к которым были отнесены тунцы, марлины, рыбы-парусники,

меч-рыбы, корифены, сайра и китообразные. К сотрудничеству в сохранении таких видов призывались страны, участвующие в их промысловом освоении. При этом в конвенции косвенно указано, что далеко мигрирующие виды могут встречаться как за пределами ИЭЗ, так и внутри них. Оставалось непонятным, почему в ст. 63 идет речь о запасах, т.е. популяциях гидробионтов, а в ст. 64 о видах, т.е. о значительно более высоком уровне иерархической структуры живых организмов, включающей запасы (популяции) и подвиды. Не говоря уже о том, что видовой ареал всегда шире ареалов, слагающих его популяций, и что элементарной единицей сохранения и регулирования является популяция (запас), а не вид в целом.

Несмотря на отсутствие четких критериев разделения гидробионтов по двум категориям: обитающим в ИЭЗ и за ее пределами, с одной стороны, и далеко мигрирующим (также обитающим внутри ИЭЗ и за ее пределами) — с другой, конвенцией была предложена принципиально различающаяся схема их сохранения. Для первых районом сохранения являлась только та часть ареала (напомним, популяционного), которая находится за пределами ИЭЗ. Для далеко мигрирующих видов согласованное между странами сохранение и оптимальное использование предлагалось осуществлять в пределах всего ареала (напомним, видového) как в ИЭЗ, так и за ее пределами.

В период заключения конвенции точка зрения большинства стран состояла в том, что отношение к далеко мигрирующим видам должно быть таким же, как ко всем другим живым ресурсам, т.е. эти виды попадают под исключительную власть прибрежного государства в территориальном море и ИЭЗ [Вылегжанин, 2000].

В UNCLOS специальное внимание уделено сохранению и управлению живыми ресурсами открытого моря, куда в соответствии со смыслом ст. 116–120 можно отнести, с одной стороны, популяции, ареал которых включает ИЭЗ и прилегающие районы открытого моря, а также далеко мигрирующие виды, с другой — популяции, ареал которых полностью расположен за пределами ИЭЗ.

Позднее запасы, ареал которых включает воды ИЭЗ и прилегающие к ней акватории, были названы трансграничными (transboundary stocks). Международное признание понятия «трансграничные рыбные запасы» состоялось на Конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов рыб 1993–1995 гг. Однако как до, так и после этой конференции (на симпозиумах по морским биоресурсам, прошедшим в 1988 и 1989 гг. в Ситке и Ленинграде, а также симпозиумах по управлению рыболовством в Анкоридже 1984 г. и морскому праву в Москве 1998 г.) обращалось внимание на противоречивость построения концепции трансграничных запасов, подразумевающую их отличие от морских трансзональных запасов [Вылегжанин, 2000]. Кроме того, термин «transboundary stocks» был заменен термином «straddling stocks», что внесло дополнительные сложности в разделение запасов по международно-правовым типам.

В документе ФАО, касающемся запасов трансграничных и далеко мигрирующих видов, подготовленном по просьбе стран южно-тихоокеанского региона, обращено внимание на путаницу и взаимоперекрываемость понятий «запасы дальних морей» (high seas), «далеко мигрирующие виды» и «трансграничные запасы» («straddling stocks») [World review., 1994]. В документе не предложено более четкой международно-правовой типизации запасов морских гидробионтов и не приведены определения названных типов, в частности запасы дальних морей.

Наиболее полная международно-правовая типизация запасов морских гидробионтов была представлена В.К. Зилановым на I сессии конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб (1994). Впервые в международной практике он предложил термин «трансзонально-граничный запас» в отношении запаса, который «пересекает зоны двух и более прибрежных государств, а также границу 200-мильной зоны при выходе в открытую часть». Однако при этом, как и во всех предыдущих документах, оговаривалось, что термины «трансграничный» и «трансзонально-граничный» применяются только к запасам, большую часть своего жизненного цикла проводящим внутри ИЭЗ.

Неопределенность данной формулировки заключается в том, что невозможно однозначно определить границу между большей и меньшей частями жизненного цикла. В соответствии с этим отнесение запаса к конкретному типу затруднено.

В некоторых документах конференции ООН понятия «трансзональные» и «трансграничные» объединялись в одно, что вызывало еще большее размывание структуры международно-правовой типизации запасов морских гидробионтов.

Итогом шести сессий конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб стала разработка Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных (straddling) запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, открытого для подписания 4 декабря 1995 г. (UNFSA). Однако определение этих понятий в документе не приводится. Тем не менее в UNFSA устранена ошибка, допущенная в UNCLOS: документ относится уже к запасам, а не видам далеко мигрирующих рыб.

Одна из последних попыток международно-правовой типизации совместно эксплуатируемых рыбных запасов была предпринята по результатам консультаций экспертов Норвегии и ФАО, прошедших в октябре 2002 г. [Munro et al., 2004]. На основе многочисленных исследований развитых и развивающихся стран G. Munro с соавторами предложил разделить все совместно эксплуатируемые запасы на три большие группы.

1. Трансграничные (transboundary) рыбные запасы, понимаемые в соответствии с ч. 1 ст. 63 UNCLOS («...один и тот же запас или запасы ассоциированных видов, встречающиеся в исключительных экономических зонах двух или более прибрежных государств...»). В этом случае, на наш взгляд, более точным было бы применение термина трансзональные (transzonal) рыбные запасы.

2. Далеко мигрирующие (highly migratory), понимаемые в соответствии со списком приложения I UNCLOS, и трансграничные (straddling) рыбные запасы, понимаемые в соответствии с ч. 2 ст. 63 UNCLOS («...один и тот же запас или запасы ассоциированных видов, встречающиеся как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней...»). Иными словами к данному типу относятся запасы далеко мигрирующих видов, которые могут быть как запасами дальних морей (purely high seas), так и такими, ареал которых пересекает границу ИЭЗ и открытого моря, т.е. являться трансграничными (transboundary) рыбными запасами. Английский термин «straddling fish stocks», как он описан в UNCLOS, также точнее было бы назвать по-английски «transboundary fish stocks».

3. Запасы дальних морей (discrete high seas), понимаемые в соответствии со ст. 116–120 UNCLOS, в которых, как было отмечено выше, отсутствует четкое разделение запасов, полностью находящихся в открытом море (по терминологии 1994 г., «purely high seas stocks») [World review., 1994], и трансграничных.

Таким образом, последняя из предложенных схем международно-правовых типов запасов не лишена недостатков предыдущих: сохранена двойственность понятий, четкие определения типов отсутствуют.

В связи с вышеизложенным очевидно, что в настоящее время не разработана единая международно-правовая типизация запасов. Существующие схемы в связи с дублированием понятий и неясностью понятийного аппарата затрудняют их трактовку и имплементацию в национальные законодательства о морских живых ресурсах и международное право, в том числе осуществляемое в рамках региональных рыбохозяйственных организаций.

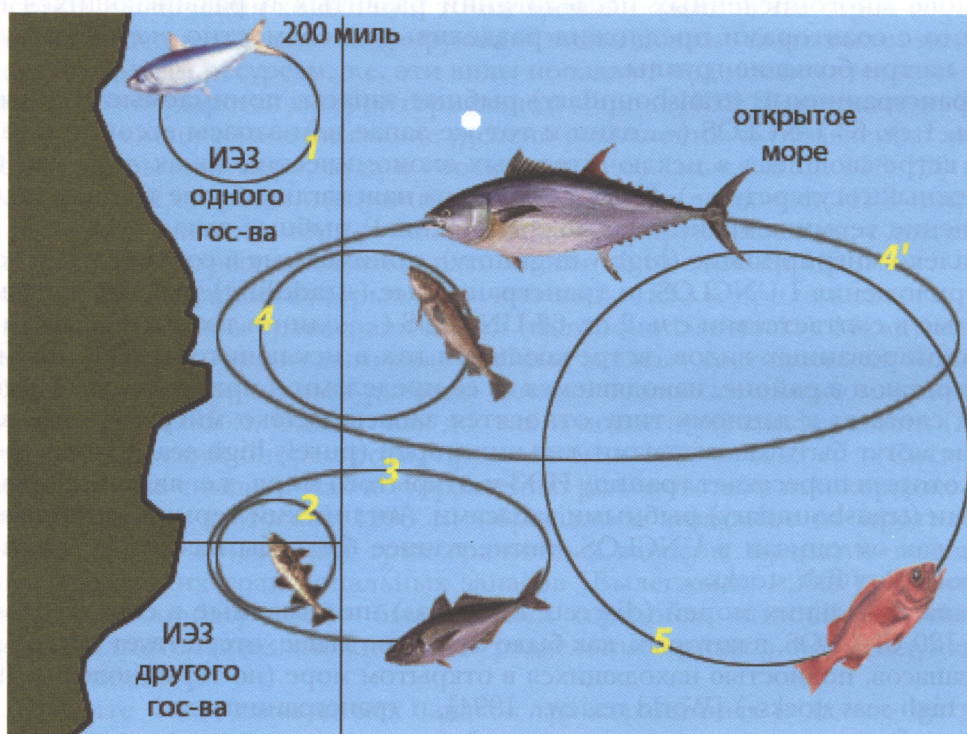
Взаимное перекрывание типов, с экологической точки зрения (далеко мигрирующие и недалеко мигрирующие), усложняет структурирование как уже известных, так и вновь описываемых запасов. Далеко мигрирующие виды определяются прежде всего по протяженности их миграций. В этой связи в зависимости от того, захватывает их ареал ИЭЗ других государств или нет, конкретные запасы далеко мигрирующих рыб могут быть отнесены к трансграничным, трансзональным, к тому и другому типу одновременно или к запасам дальних морей. Посколь-

ку разделение запасов по протяженности их миграций весьма условно и нет четкой границы между популяциями далеко мигрирующих рыб и популяциями с относительно большим ареалом, от данного критерия при международно-правовой типизации запасов целесообразно отказаться.

Также в связи с отсутствием возможности провести однозначное разделение между большей и меньшей частью жизненного цикла или его отдельных периодов такие формулировки всегда будут вызывать международные споры.

Основным критерием международно-правовой типизации должно стать расположение ареала конкретного запаса (но не вида в целом) относительно ИЭЗ.

С учетом вышеизложенного все запасы живых морских ресурсов можно отнести к одному из пяти типов: внутризональный (intra-zonal), транзональный (transzonal), транзонально-границный (transzonal-boundary), трансграницный (transboundary), запас дальних морей (purely high seas) (табл., рис.). При этом ни один запас не может быть отнесен одновременно к двум типам или ни к одному из них. Сохранение и управление внутризональным запасом — исключительное право прибрежного государства. Меры сохранения и рационального использования запасов остальных четырех типов осуществляются совместными усилиями нескольких государств.



Международно-правовые типы запасов гидробионтов: 1 — внутризональные; 2 — транзональные; 3 — транзональнограницные; 4 — трансграницные местные запасы; 4' — трансграницные далеко мигрирующие запасы; 5 — запасы дальних морей

На первоначальном этапе, на наш взгляд, нет необходимости делить пять основных типов на подтипы по экологическим критериям, таким, как донные, пелагические, сидячие, неритические, океанические и т.д. Безусловно, меры, принимаемые для сохранения запасов разных экологических типов, будут отличаться. Однако для целей международного регулирования прежде всего важно: взаимодействие каких стран требуется для сохранения запаса того или иного типа и какова мера ответственности каждой из стран в осуществлении мер управления и сохранения.

При этом необходимо иметь в виду, что за 30 лет, прошедших с первых попыток международно-правовой типизации запасов, существенно изменились приоритеты. В конце 70-х — начале 80-х гг. необходимость такой структуризации бы-

ла инициирована повсеместным установлением 200-мильных рыболовных зон. Именно поэтому в то время наибольшие трудности возникли с разработкой принципов управления запасами, оказавшимися разделенными границами между ИЭЗ соседних государств и/или открытым морем. В этой связи тогда основное внимание было уделено трансзональным и трансграничным запасам. В настоящее время принципы рационального использования и сохранения наиболее значимых для промысла запасов этих типов в определенной степени разработаны и успешно применяются как в рамках двусторонних соглашений, так и в рамках международных рыбохозяйственных организаций.

Международно-правовые типы запасов гидробионтов

Тип запаса	Характерные признаки	Источник	Примеры видов, имеющих запасы данного типа
Внутризональный	Ареал не выходит за пределы ИЭЗ одного государства		Атлантическая треска <i>Gadus morhua</i> , минтай <i>Theragra chalcogramma</i> и др.
Трансзональный	Ареал включает как минимум ИЭЗ двух государств и не распространяется в открытую часть Мирового океана	Симпозиумы по морскому праву 1984, 1998 гг. и по морским биоресурсам 1988, 1989 гг.; Зиланов, 1994; Вылегжанин, 2000	Атлантическая треска <i>Gadus morhua</i> , минтай <i>Theragra chalcogramma</i> и др.
Трансзонально-граничный	Ареал включает как минимум ИЭЗ двух государств и распространяется в открытую часть Мирового океана	Зиланов, 1994 (ввел термин); World review., 1994 (дан пример без введения термина)	Тунцы <i>Thunnus</i> spp., атлантическая треска <i>Gadus morhua</i> , минтай <i>Theragra chalcogramma</i> и др.
Трансграничный	Ареал включает ИЭЗ и открытую часть Мирового океана	Зиланов, 1994; Сессии конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов рыб 1993–1995 гг.; World review., 1994; Вылегжанин, 2000	Атлантический большеголов <i>Hoplostethus atlanticus</i> , тунцы <i>Thunnus</i> spp., тихоокеанская ставрида <i>Trachurus murphyi</i> и др.
Дальних морей	Ареал полностью расположен в открытой части Мирового океана	World review., 1994	Тихоокеанская ставрида <i>Trachurus murphyi</i> и 400 других видов [Garcia and Majkowski, 1992]

Принципиально иная ситуация сложилась с запасами дальних морей. 25–30 лет назад из-за отсутствия интенсивной промысловой эксплуатации большинству запасов дальних морей, исключая тунцов, уделялось недостаточно внимания. Постепенно вместе с расширением и возрастанием интенсивности океанических промыслов стала очевидной необходимость разработки действенных мер по рациональной эксплуатации запасов открытых вод Мирового океана. Тем не менее, как справедливо отмечают авторы доклада ФАО по управлению совместными запасами и их сохранению, эффективные методы сохранения запасов дальних морей до настоящего времени не разработаны [Munro et al., 2004]. К такому же выводу пришли инициаторы создания рыбохозяйственной организации в южной части Тихого океана: «В международном сохранении и управлении не далеко мигрирующими гидробионтами и сохранением биоразнообразия открытых вод южной части Тихого океана существует пробел».

Решение может быть найдено в расширении мандата региональных рыбохозяйственных организаций [Munro et al., 2004]. Таким мандатом могла бы быть наделена создаваемая глобальная организация по управлению рыболовством в 1/2 части самого обширного океана Земли – Тихого.

Однако организация эффективной охраны и рационального промысла океанических ресурсов невозможна без знания самого главного – популяционной структуры видов. Достоверные научные данные о структуре запасов позволят обеспечить применение мер регулирования именно к популяциям, а не их части или, наоборот, более крупным внутривидовым структурам. Ошибка в этом вопросе может привести к катастрофическим последствиям.

В этой связи в целях долгосрочного устойчивого сохранения и рационального использования живых морских ресурсов южной части Тихого океана в пределах акватории создаваемой региональной рыбохозяйственной организации необходимо следующее:

- начать формирование кадастра запасов морских гидробионтов южной части Тихого океана в соответствии с новой международно-правовой типизацией с привлечением всех доступных ретроспективных и вновь получаемых данных;
- разделить кадастр на три раздела: хорошо изученные запасы; запасы, требующие дополнительного изучения; малоизученные и не изученные запасы;
- подготовить и утвердить на ближайших конференциях по созданию рыбохозяйственной организации в южной части Тихого океана список видов (запасов), подлежащих первоочередному изучению.

Литература

Анисимов В.П. 1984. О международно-правовых аспектах исследований внутривидовой дифференциации морских рыб // Внутривидовая дифференциация морских промысловых рыб и беспозвоночных.— Калининград: АтлантНИРО.— С. 3–5.

Вылегжанин А.Н. 2000. Управление трансграничными рыбными запасами и далеко мигрирующими видами // Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: Теория и документы.— М.: Экономика.— С. 29–36.

Зиланов В.К. 1994. Определение трансграничных, трансзональных и трансзонально-граничных запасов морских живых ресурсов // Итоги первой сессии конференции организации объединенных наций по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб.— М.: Изд-во ВНИРО.— С. 11–12.

Caddy G.F. 1982. Some considerations relevant to the definition of shared stocks and their allocation between adjacent economic zones. FAO. Fisheries Circular. No. 749. Rome. July 1982.— 44 p.

Garcia S.M. and Majkowski J. 1992. State of high seas resources // The law of the sea in the 1990s: a framework for further international cooperation. The law of the Sea Institute. Univ. of Hawaii. T. Kuribayashi and E.L. Miles (eds.).— P. 175–236.

Gulland J.A. 1980. Some problems of the management of shared stocks. FAO Fisheries Techn. Pap. No. 206.— 22 p.

Munro G., Van Houtte A., Willman R. 2004. The conservation and management of shared fish stocks: legal and economic aspects. FAO Fisheries Techn. Pap. No. 465.— 69 p.

World review of highly migratory species and straddling stocks. 1994. FAO Fisheries Techn. Pap. No. 337.— 70 p.