

По проблематике 15-го раунда неофициальных консультаций государств - участников Соглашения 1995 г. об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими,

«Применение экосистемного подхода к управлению рыболовством»

В соответствии с пунктом 66 Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее - ООН) от 8 декабря 2020 г. № 75/89 «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» Генеральный секретарь ООН предложил государствам-участникам Соглашения 1995 г. представить Отделу по делам океанов и морскому праву Управления ООН по правовым вопросам свои материалы по теме «Применение экосистемного подхода к управлению рыболовством».

Экосистемный подход является в настоящее время одним из основных принципов международного экологического права. Нормативное содержание данного принципа заключается в том, что государства в процессе принятия решений об использовании какого-либо природного ресурса должны руководствоваться требованиями, основанными на предупреждении и недопущении причинения вреда какому-либо морскому живому ресурсу и другим соответствующим ресурсам, а также окружающей среде в целом.

Генеральная Ассамблея ООН в своих ежегодных резолюциях «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» отмечает важность применения экосистемного подхода к управлению рыболовством.

Первым международным договором, закрепившим экосистемный подход к управлению рыболовством, стала Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. В соответствии с подпунктом «Б» пункта 3 статьи II указанной Конвенции любой промысел и связанная с ним деятельность в районе применения Конвенции проводятся в соответствии с поддержанием экологических взаимосвязей между вылавливаемыми, зависящими от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов Антарктики и восстановлением истощенных популяций.

В отличие от других многосторонних соглашений по рыболовству Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики регулирует не только рыбный промысел, но также касается сохранения экосистемы. Такой «экосистемный подход», рассматривающий весь Южный океан как комплекс взаимосвязанных экосистем, отличает Конвенцию от других многосторонних соглашений по рыболовству.

Экосистемный подход не концентрируется исключительно на видах, являющихся объектом промысла, он также касается избежания ситуаций, в которых промысел оказывает неблагоприятное воздействие на зависящие от морских живых ресурсов и связанные с ними виды, т.е. на животных, с которыми человек конкурирует за пищевые ресурсы. Осуществляя экосистемный подход, Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (далее - АНТКОМ) обеспокоена «косвенным» воздействием промысла, т.е. что изъятие одного потребляемого вида (например, криля) на одном трофическом уровне может косвенно повлиять на другие трофические уровни, такие, как морские птицы или млекопитающие. Подход АНТКОМ заключается в регулировании человеческой деятельности (т.е. промысла), так чтобы можно было избежать вредоносных изменений в экосистеме Антарктики.

В основополагающем международном договоре в области морского права - Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. отсутствует понятие экосистемного подхода, однако подчеркнута необходимость принимать меры по защите уязвимых экосистем. Этот международно-правовой акт закрепляет

требование для государств-участников предпринимать все необходимые меры для сохранения и защиты морской среды и рационального использования ее ресурсов на основе взаимозависимости видов (в частности, статьи 61-67, 119 Конвенции). В целом, эти нормы устанавливают применение экосистемного подхода к управлению рыболовством в современном понимании.

В преамбуле Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, 1995 г. отмечена необходимость избегать негативного воздействия на морскую среду, сохранять биологическое разнообразие, поддерживать целостность морских экосистем и предельно сокращать риск долгосрочных или необратимых последствий рыболовных операций.

Статья 5 Соглашения 1995 г. закрепляет, что его участники оценивают воздействие рыболовства, прочих видов человеческой деятельности и экологических факторов на запасы и виды, являющиеся объектом специализированного промысла, а также на запасы и виды, принадлежащие к той же экосистеме либо ассоциированные с запасами, являющимися объектом специализированного промысла, или зависимые от них.

Принятый Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (далее - ФАО) в 1995 г. Кодекс ведения ответственного рыболовства в пункте 6.1 предусматривает, что государствам и пользователям живых водных ресурсов следует сохранять водные экосистемы. Право на рыболовство влечет за собой обязательство осуществлять его ответственно, чтобы обеспечить эффективное сохранение живых водных ресурсов и управление ими. Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО не является юридически обязательным документом, однако имеет важное значение для управления рыболовством. Несмотря на добровольность Кодекса, по мнению Комитета по рыболовству ФАО, все люди, занимающиеся рыболовством и аквакультурой, обязаны придерживаться определенных в нем принципов и целей, а также принимать практические меры по их осуществлению.

Проблема экосистемного подхода к управлению рыболовством была также отражена в Рейкьявической декларации по ответственному рыболовству в морской экосистеме 2001 г. В указанной декларации содержатся призывы к применению данного подхода и закреплены непосредственные шаги по его реализации.

В настоящее время региональные организации по управлению рыболовством, в целом, применяют в своей деятельности экосистемный подход. Однако такой подход закреплён лишь в некоторых учредивших их международных договорах.

Ежегодные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН об устойчивом рыболовстве настоятельно призывают региональные рыбохозяйственные организации и договоренности повышать гласность и обеспечивать, чтобы действующие у них процессы принятия решений были справедливыми и транспарентными, опирались на самую достоверную имеющуюся научную информацию, учитывали осторожный и экосистемный подходы.

Соглашение о рыболовстве в южной части Индийского океана 2006 г. в статье 4 предусматривает, что сотрудничество государств-участников основывается на ряде принципов, в числе которых «принятие мер на основе точных имеющихся научных данных для обеспечения долгосрочного сохранения рыбных ресурсов, с учетом устойчивого использования таких ресурсов и реализации экосистемного подхода в управлении ими».

Статья 2 Конвенции о сохранении промысловых ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управлении ими 2009 г. предусматривает, что целью этого договора является применение осмотрительного и экосистемного подходов к управлению промыслом для обеспечения долгосрочного сохранения и устойчивого использования промысловых ресурсов и, таким образом, для защиты морских экосистем, в которых эти ресурсы находятся. Кроме того, статья 3 Конвенции закрепляет, что морские экосистемы должны быть защищены, в частности, те экосистемы, которым требуется длительное время на восстановление после вмешательства.

Согласно статье 3 Конвенции о сохранении и управлении рыбными ресурсами в открытом море северной части Тихого океана 2012 г. государства-участники обязаны принимать и выполнять меры в соответствии с осторожным и экосистемным подходами к рыболовству.

Принцип экосистемного подхода к управлению рыболовством также нашел свое отражение в нормах Европейского союза (далее - ЕС). В частности, Парламент ЕС принял в 2009 г. Резолюцию о политике в области рыболовства и экосистемном подходе в управлении рыболовством. В данном акте подчеркивается, что экосистемный подход к рыболовству в настоящее время обеспечивает наилучшую основу для глобальной системы управления и принятия решений. ЕС подтверждает, что свою рыболовную политику строит на основе экосистемного подхода и в соответствии с нормами международного права.

Применительно к Российской Федерации экосистемный подход к управлению рыболовством не получил широкого закрепления в двусторонних договорах. Представляется, что одной из причин является то, что большинство договоров между Российской Федерацией и другими государствами были заключены до введения в международное право термина «экосистемный подход».

В качестве примера включения в текст договора норм об экосистемном подходе является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области рыболовства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море 2009 г. В нем закреплено, что стороны строят свое сотрудничество на эксплуатации запасов таким образом, чтобы не нанести ущерба будущей эксплуатации этих запасов и не оказать отрицательного воздействия на морские экосистемы.

В законодательстве Российской Федерации экосистемный подход к управлению рыболовством не закреплен, однако де-факто данный принцип применяется Российской Федерацией. В частности, при установлении общего допустимого улова, при принятии решений о закрытии районов промысла в целях восстановления сокращающихся запасов, при вводе запрета на добычу отдельных видов водных биологических ресурсов.

Таким образом, применение принципа экосистемного подхода к управлению рыболовством имеет чрезвычайно важное значение. Соблюдение данного принципа в совокупности с другими принципами (предосторожного подхода, устойчивого использования морских живых ресурсов) должно обеспечить сохранение запасов морских живых ресурсов, что предусмотрено Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Государства при принятии решений об управлении рыболовством должны исходить из того, насколько промысел отдельных видов морских живых ресурсов повлияет на другие виды, которые зависимы от них по ряду причин. Особое значение принцип экосистемного подхода имеет при определении общего допустимого улова.

Экосистемный подход к управлению рыболовством представляет собой один из основополагающих международно-правовых принципов управления рыболовством на современном этапе. Прежде всего, он нашел свое закрепление в международных договорах универсального и регионального характера, а также отражен в международных рекомендательных актах. Нормативное содержание этого принципа заключается в том, что государства при принятии решений по управлению рыболовством обязаны руководствоваться требованиями, основанными на предупреждении и недопущении причинения вреда другим живым ресурсам, объектам и окружающей среде в целом.

**Федеральное агентство по
рыболовству, Российская
Федерация**

декабрь 2021 г.