

УДК 341.1/8

Ольга Спектор,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри теоретично-правових дисциплін

Юридичного інституту

Київського міжнародного університету

ЗАСТОСУВАННЯ ПІДХОДІВ ОБЕРЕЖНОСТІ Й ПЕРЕСТОРОГИ В УПРАВЛІННІ ТА ЗАХИСТІ ЖИВИХ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

У статті аналізується сутність підходів обережності й перестороги в процесі управління та захисту живих природних ресурсів. Розглянуто особливості їх застосування на прикладі найбільшого їх застосування щодо морських живих ресурсів.

Ключові слова: міжнародне природоресурсне право, природні ресурси, живі природні ресурси, підхід обережності, принцип перестороги.

Постановка проблеми. Останнім часом поряд із екосистемним підходом активне застосування щодо живих природних ресурсів знаходить обережний підхід і принцип перестороги. Наприклад, його визнано як одну з основ рибальської політики як на міжнародному універсальному, регіональному, двосторонньому рівнях, так і на національному рівні.

Обережний підхід в управлінні рибальством завоював широку популярність передусім як метод, що дає змогу здійснювати раціональне рибальство в умовах низької якості й/або неповноти доступної інформації (тобто в умовах невизначеності) [1, с. 55]. Цей принцип закріплено в універсальному міжнародному договорі – Угоді про здійснення положень Конвенції ООН з морського права від 10 грудня 1982 р., які стосуються збереження транскордонних рибних запасів і запасів далеко мігруючих риб та управління ними (1995 р.) (далі – Угода 1995 р.), що надало йому універсального значення щодо живих ресурсів. Як справедливо зазначає О.Н. Вилегжанін, «принцип «обережного підходу» став договірною нормою сучасного міжнародного права про управління морськими живими ресурсами» [2, с. 12]. Причому, хоч «ці договірні-правові норми про обережний підхід належать, за змістом Угоди 1995 р., лише до морських районів, на практиці їх вплив уже позначається й на розвитку правового режиму ресурсокористування, і на береговій смузі, що омивається морськими водами» [3, с. 264].

Мета статті – проаналізувати сутність підходів обережності й перестороги в процесі управління та захисту живих природних ресурсів; розглянути особливості їх застосування на прикладі найбільшого їх застосування щодо морських живих ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи обережний підхід, під час реалізації його щодо природних ресурсів державам варто враховувати, *inter alia*, невизначеність стосовно величини й продуктивності запасів, контрольні величини для безпечної експлуатації запасу, його стан стосовно таких величин, рівень і вплив промислової діяльності на види, які не є об'єктами промислу, на асоційовані або залежні види, а також екологічні та соціально-економічні умови [4, с. 58].

Своє найбільше застосування обережний підхід знайшов щодо морських живих ресурсів. Так, Кодекс ведення відповідального рибальства (1995 р.) зарахував обережний підхід до одного з найважливіших складників відповідального рибальства. Водночас, як зазначає В.К. Бабаян, Угода 1995 р. й попередній Кодекс 1995 р. заклали концептуальні засади обережного підходу, проте його практична реалізація виявилася тісно пов'язаною з традиціями регулювання та іншими регіональними особливостями рибальства. Наприклад, Міжнародна рада з дослідження моря (далі – ІКЕС), не будучи регулювальною організацією, виключила зі своєї схеми цільові орієнтири, замінивши їх так званими орієнтирами обережності, що враховує невизначеність. Це визначило мету застосування обережного підходу в ІКЕС – збереження експлуатованих запасів у біологічно безпечній зоні, обмеженій орієнтирами обережності щодо нерестової біомаси та промислової смертності. В Організації з рибальства в Північно-західній Атлантиці (далі – НАФО), навпаки, основний наголос робиться на якнайшвидше відновлення підірваних запасів, які переважають у її зоні регулювання.

Тому в схемі обережного підходу НАФО зона мораторію на промисел значно збільшена порівняно зі схемою ІКЕС за рахунок уведення в неї додаткових, буферних орієнтирів управління [5, с. 81]. Наукова рада НАФО в 1997 р. встановила рамки для здійснення обережного підходу і прийняла відповідний план дій. Угода про заснування Генеральної комісії з рибальства в Середземному морі (1949 р.) (зі змінами та доповненнями) в ст. 5 передбачає, що ця Комісія повинна застосовувати обережний підхід відповідно до Угоди про транскордонні рибні запаси 1995 р. й Кодексу ведення відповідального рибальства. Конвенція про майбутнє багаторічне співробітництво в галузі рибальства в північно-східній частині Атлантичного океану (1980 р.) (з наступними змінами та доповненнями), що заснувала НЕАФК, закріплює, що Комісія повинна застосовувати обережний підхід в управлінні рибальством. Згідно зі ст. 4 Угоди з рибальства в південній частині Індійського океану (2006 р.), держави-учасниці застосовують обережний підхід відповідно до Кодексу відповідального рибальства 1995 р. й Угоди 1995 р., в результаті чого відсутність адекватної наукової інформації не повинно бути використано як причину для відстрочення або невжиття заходів щодо збереження й управління запасами морських живих ресурсів. У статті 3 Конвенції про збереження й управління рибними ресурсами у відкритому морі в північній частині Тихого океану (2012 р.) зазначено, що держави-учасниці зобов'язані вживати й виконувати заходи відповідно до обережного та екосистемного підходів до рибальства.

Деякі регіональні рибальські організації, створені до 1995 р., в установчих актах не містять згадки про обережний підхід, однак закріплюють різні положення, які сміливо можна зарахувати до такого принципу. Наприклад, Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики (1980 р.), що заснувала Комісією АНТКОМ, у ст. 2 перераховує такі норми [6]. Крім того, не всі прийняті останніми роками регіональні міжнародні договори з рибальства прямо закріплюють принцип обережного підходу, хоча й мають статті, зміст яких загалом тотожний йому. Наприклад, Угода про збереження та раціональне використання водних біологічних ресурсів Каспійського моря (2014 р.) не містить згадки про обережний підхід. У понятійному апараті Угоди такого терміна немає, але норми ст. 4 містять подібні принципи [7].

Загалом державам, субрегіональним або регіональним організаціям і в рамках інших домовленостей з управління рибними ресурсами варто на основі найкращих наявних наукових даних, *inter alia*, визначати:

– спеціально встановлені для того чи іншого запасу цільові контрольні величини й водночас дії, які варто вжити в разі їх перевищення;

– спеціально встановлені для того чи іншого запасу гранично допустимі величини й водночас дії, які варто вжити в разі їх перевищення; у разі наближення до гранично допустимих обсягів варто вжити заходів щодо недопущення їх перевищення.

У разі організації нового або експериментального промислу державам потрібно якомога швидше вжити заходів обережності з метою збереження й управління, включаючи, *inter alia*, обмеження обсягу вилову та промислового зусилля. Такі заходи повинні діяти доти, доки не буде достатніх даних для оцінювання впливу промислу на довгострокову стійкість запасів, після чого варто здійснювати заходи щодо збереження й управління, засновані на такій оцінці. Останні з названих заходів повинні по можливості забезпечувати поступовий розвиток рибальства.

На думку В.К. Бабаяна, варто виділити такі найважливіші складники принципу перестороги стосовно управління живими природними ресурсами:

1) запобігання ризикам або мінімізація ризиків, пов'язаних із можливістю заподіяння шкоди експлуатованому природному запасу у відповідній екосистемі;

2) негайне прийняття заздалегідь узгоджених заходів у разі реальної небезпеки для стану експлуатованого запасу або місця його існування;

3) урахування невизначеності (неповноти знань про запаси промислових видів і місця їх існування) як об'єктивно неминучого фактора регулювання експлуатації живих природних ресурсів;

4) відновлення експлуатованих запасів, а також запасів асоційованих або залежних видів до високих рівнів продуктивності й підтримання їх на цьому рівні протягом усього періоду експлуатації [8, с. 16].

Можна лише висловити жаль, що у двосторонніх договорах України принцип обережності щодо управління рибальством поки широко не закріплений. Наприклад, його не згадано в Угодах з Марокко (2012 р.) [9] і Мавританією (2004 р.) [10], він не згаданий, на відміну від екосистемного підходу, навіть у тій частині Угоди про асоціацію з ЄС (2014 р.), яка присвячена співробітництву у сфері рибальства (ст. ст. 407–413) [11].

Незважаючи загалом на позитивне ставлення більшості фахівців до принципу обережності з позиції міжнародного права щодо живих природних ресурсів, існують точки зору, що критично ставляться до нього. На-

приклад, на думку Р.Р. Черчіля й А.В. Лоу, зараз прийняття певних кроків щодо вдосконалення управління рибальством може бути розцінено як спроба «озеленення» міжнародного рибальського права шляхом імпорту до нього певних концепцій, розроблених у міжнародному праві навколишнього середовища, зокрема обережного підходу, сталого розвитку та підтримання біорізноманіття. У зв'язку з цим автори ставлять питання: чи буде таке вдосконалення виходити за рамки того, що зараз видається значною мірою предметом риторики, щоб чинити реальний вплив на міжнародне рибальське право найближчим часом [12]? Також існує точка зору, що широка свобода принципу обережності робить його сприйнятливим до довільного, ірраціонального або необґрунтованого застосування, наприклад, з метою торгового протекціонізму. Крім того, застосування обережного підходу може порушувати права й інтереси людини, в тому числі право на харчування та гідні умови проживання, а також посилити проблему бідності й голоду [13, с. 8].

Характерно, що недотримання принципу обережності в управлінні живими природними ресурсами, незважаючи на його недовгу історію, вже було предметом міждержавних суперечок. Зокрема, у Справі південного блакитного тунця, розглянутій Міжнародним трибуналом з морського права в 1999 р., серед іншого, Австралія й Нова Зеландія пред'явили претензії Японії в невиконанні зобов'язань у частині збереження запасів південного блакитного тунця відповідно до принципу обережності. Заявники звернулися до Суду з проханням наказати сторонам діяти під час вилову тунця згідно з принципом обережності до остаточного вирішення спору по суті [14, с. 174].

В іншій справі, розглянутій Міжнародним судом ООН у 2014 р., – справі про китобійний промисел в Антарктиці – Австралія, крім іншого, звинуватила Японію в порушенні обережного підходу під час вилову китів у Південному океані. Зокрема, в п. 4.87 свого Меморандуму Австралія зазначила, що «обережність слугує орієнтиром під час тлумачення ст. 8 Міжнародної конвенції з регулювання китобійного промислу 1948 р.» [15].

Висновки.

Отже, можемо резюмувати, що в контексті управління живими ресурсами варто зазначити, що саме вищезгадані підходи дають змогу правового застосування заходів щодо них за межами юрисдикцій і суверенітету держав (через міжнародні органи у відкритому морі, Антарктиці, тощо).

Список використаних джерел:

1. Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством: монография. Москва: Проспект, 2017. 512 с.
2. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Юридические начала управления живыми ресурсами Мирового океана. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: (теория и документы). Москва: ОАО «НПО «Издательство «Экономика», 2000. С. 12.
3. Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). Москва: Информдинамо, 2001. С. 264–265.
4. Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством: монография. Москва: Проспект, 2017. 512 с.
5. Бабаян В.К. Концептуальные основы рационального рыболовства. Актуальные вопросы рационального использования водных биологических ресурсов: материалы Первой научной школы молодых ученых и специалистов по рыбному хозяйству и экологии, посвященной 100-летию со дня рождения проф. П.А. Моисеева, Звенигород, 15–19 апреля 2013 г. Москва: Изд-во ВНИРО, 2013. С. 81.
6. Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (1980 г.). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_045/conv.
7. Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря (г. Астрахань, 29 сентября 2014 года). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31611777#pos=1;-73.
8. Бабаян В.К. Предосторожный подход к оценке общего допустимого улова (ОДУ): рекомендации по применению. Москва: Изд-во ВНИРО, 2000. С. 16–17.
9. Угода про співробітництво з метою розвитку партнерства в галузі рибальства між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Марокко (2012 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504_011.
10. Угода про співробітництво в галузі рибальства та морського господарства між Урядом України та Урядом Ісламської Республіки Мавританія (2003 р.). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/478_004.
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page11.
12. Churchill R.R., Lowe A.K. The law of the sea. Third edition. Manchester University Press, 2010.
13. Cooney R. Front Promise to Practicalities: The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Sustainable Use. Biodiversity and the Precautionary Principle Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use. Edited by Rosie Cooney and Barney Dickson. New York. Earthscan, 2005. P. 8.

14. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs Digest of International Cases on the Law of the Sea. United Nations. New York, 2006. P. 174–184.

15. Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan). Memorial of Australia. Vol. 1. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/17382.pdf> (дата звернення: 04.02.2016).

В статье анализируется суть подходов осторожности и предостережения в процессе управления и защиты живых природных ресурсов. Рассмотрены особенности их применения на примере наиболее широкого их использования по отношению к морским живым ресурсам.

Ключевые слова: международное природоресурсное право, природные ресурсы, подход осторожности, принцип предосторожности.

In the article was analyzed the essence of caution and precautionary approaches in the management and protection of living natural resources. The peculiarities of their application on the example of their greatest application in relation to marine living resources are considered.

Key words: international natural resource law, natural resources, living natural resources, cautious approach, precautionary principle.

