

УДК 341.1/8

Ольга Спектор,*канд. юрид. наук,**доцент кафедри теоретично-правових дисциплін**Юридичного інституту**Київського міжнародного університету*

МІЖНАРОДНЕ УПРАВЛІННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ЖИВИМИ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ

У статті проаналізовано концепцію сталого розвитку в рамках підходів до практики управління, що почали застосовуватися щодо різних типів природних ресурсів. Розглянуто спеціальні механізми управління для ряду живих природних ресурсів.

Ключові слова: міжнародне природоресурсне право, природні ресурси, живі природні ресурси, управління поведження.

Актуальність теми. Наслідком застосування концепції сталого розвитку в рамках підходів до живих природних ресурсів стали практики «управління», що почали застосовуватися щодо різних типів природних ресурсів у 1980-х роках. Наприклад, у Конвенції ООН з морського права (1982 р.) поряд використані терміни «збереження» й «управління», що позначають заходи, які застосовуються до живих природних ресурсів і мають на меті не піддавати загальні обсяги морських живих ресурсів небезпеці в результаті надмірної експлуатації (п. 2 ст. 61; п. 1 ст. 119). Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.) передбачає, що «кожна Договірна Сторона керується усвідомленням своєї міжнародної відповідальності за охорону, управління і раціональне використання ресурсів мігруючих водоплавних птахів» [1] (ст. 2). Підсумковий документ Конференції ООН зі сталого розвитку «Майбутнє, якого ми хочемо» (2012 р.) прямо визначив одним зі способів забезпечення сталого розвитку «інтеграцію і пропаганду комплексних і стійких методів управління природними ресурсами і екосистемами» [2]. Конвенція про збереження мігруючих видів тварин (1979 р.) вказує, що «Сторони повинні докладати зусиль щодо укладання угод про збереження занесених до Додатка 2 мігруючих видів і управління ними» [3] (ст. 2). А Паризька угода про зміни клімату (2015 р.) прямо закликає учасників до «сталого управління природними ресурсами» [4] (ст. 9). У Протоколі САДК про лісові ресурси (2002 р.) норма щодо управління транскордонними лісами є дуже лаконічною: «Держави-учасниці, в разі необхідності, встановлювати програми і укладати угоди з

метою сприяння спільному та комплексному управлінню транскордонними лісами» [5] (ст. 14). Угода ФАО щодо забезпечення виконання заходів з міжнародного збереження та управління рибальськими суднами у відкритому морі (1993 р.) передбачає, що держава-учасниця зобов'язана вжити будь-які заходи, які необхідні для забезпечення того, щоб рибальські судна, уповноважені нести її прапор, не займалися б ніякою діяльністю, яка підриває ефективність заходів щодо збереження та управління (ст. III).

Стан наукового дослідження. Як відзначає М. Косарева, проблема створення ефективного механізму управління природними ресурсами пов'язана з такими питаннями, як вибір найбільш ефективних форм співпраці, забезпечення реалізації принципів використання і охорони, розподіл вигод і витрат, покладання відповідальності [6, с. 138]. Спеціальні дослідження щодо застосування управління до різних видів живих ресурсів вже здійснювалися, наприклад, щодо морських живих ресурсів Д. К. Бекашевим [7, с. 512] і О. М. Вилегжаніним [8, с. 70]. Загалом проблему управління у сфері охорони довкілля досліджувала Н. О. Соколова [9]. Такий загальний інтерес не є дивним, бо саме термін «управління» активно використовується у міжнародних документах на універсальному рівні щодо природних ресурсів, зокрема, живих ресурсів: Конвенція ООН з морського права (1982 р.) – ст. 65 (морські ссавці), ст. 66. п. 4 (анадромні види, мігруючі через ВЕЗ), ст. 67 п. 3 (катадромні). Принцип 13 Стокгольмської декларації про навколишнє середовище 1972 р. проголошує «більш раціональне управління ресурсами» [10] загалом ми спробуємо провести аналіз застосування категорії «управління» до живих природних ресурсів у цілому.

Виклад основного матеріалу. Чи не вперше модель управління щодо живих природних ресурсів була застосована в Конвенції про збереження запасів палтуса в північній частині Тихого океану і в Беринговому морі між США і Канадою (1923 р.) [11]. У конвенційних водах двом сторонам заборонялося вести промисел палтуса, за винятком того, що встановлювався новоствореною Міжнародною комісією з палтуса Тихого океану, з метою збільшення запасів палтуса «до рівня, що забезпечує максимально стійкий вилов цього виду і для підтримки запасів на належному рівні» (п. 1 ст. III). Механізми, що їх застосовувала Комісія для цих цілей, передбачали «проводити наукові дослідження, що стосуються життєвого циклу палтуса в конвенційних водах, і періодично видавати звіти про свою діяльність і дослідженнях», а також здійснювати на основі результатів досліджень регулювання промислу, включаючи: розподіл конвенційних вод на райони; встановлення в кожному з них відкритих або закритих сезонів промислу; обмеження кількості палтуса, дозволеного в даному районі до лову, а також регламентація мінімального розміру особин, що виловлюються, і характеру рибпромислових пристосувань; встановлення правил видачі ліцензій на промисел, збору статистичних даних, заборон на вихід у море з порту або іншого місця суден для промислу палтуса після дати, коли, за оцінкою Комісії, може бути досягнутий встановлений допустимий вилов у даному районі промислу (п. 2 ст. III).

На сучасному етапі щодо живих трансграничних ресурсів Конвенція ООН з морського права (1982 р.) в ст. 67 п. 3 визначає, що у разі, коли запаси катадромних видів мігрують через ВЕЗ іншої держави, управління такими запасами, включаючи їх промисел, регулюється угодою між державами. Ця угода мала би забезпечувати раціональне управління цими запасами і брати до уваги обов'язки держави, згадані в пункті 1, щодо підтримки цих запасів. Кодекс ведення відповідального рибальства ФАО (1995 р.) поширив рекомендацію застосовувати обережний підхід щодо управління всіма без винятку морськими біологічними ресурсами [12]. У Керівництві ФАО з управління рибними ресурсами (1997 р.) управління рибними ресурсами означає «інтегрований процес збору та аналізу інформації про рибних ресурсах, складання планів управління ними, проведення консультацій, прийняття рішень, формулювання приписів і правил рибогосподарської діяльності, виконання, розподілу ресурсів, з тим щоб забезпечити постійне відтворення рибних та досягнення інших ри-

богосподарських завдань» [13]. Своє правове закріплення по відношенню до трансграничних морських живих ресурсів концепція управління знайшла в ст. 6 Угоди щодо трансграничних рибних запасів (1995 р.).

У рамках Протоколу про навколишнє середовище і природні ресурси (2006 р.) Східно-африканського співтовариства передбачено спеціальні механізми управління для ряду живих природних ресурсів (біологічне різноманіття і генетичні ресурси; лісові ресурси; дика природа; водно-болотні угіддя; прибережне і морське рибальство). Для нас цікавим є управління, зокрема, генетичними ресурсами. Їх визначають як генетичний матеріал, який має фактичну або потенційну цінність (ст. 1). Щодо них запропоновано Державам-учасникам:

- розвивати і гармонізувати національні політики, закони і програми, що регулюють доступ до управління, розвитку та використання генетичних ресурсів і справедливий розподіл вигод, одержуваних від цих ресурсів;
- гарантувати, що доступ до генетичних ресурсів, їх похідних продуктів або нематеріальних компонентів підданий попередній обґрунтованій згоді і взаємно узгодженим умовам і що існує справедливий розподіл вигод, одержуваних від використання цих ресурсів;
- розробити механізм спільного використання вигод для трансграничних генетичних ресурсів;
- сприяти проведенню наукових досліджень в галузі використання і розвитку генетичних ресурсів;
- розробити механізми регулювання торгівлі генетичними ресурсами (ст. 17).

Щодо управління дикими живими ресурсами державам-партнерам запропоновано такі заходи:

- розробляти, узгоджувати і приймати спільні політики, закони і стратегії щодо збереження та сталого використання ресурсів тваринного світу та за його межами охоронюваних територій в рамках Співтовариства та інтеграції такого управління в національні плани розвитку;
- розробити загальні принципи для управління ресурсами дикої природи;
- оцінювати і контролювати діяльність, яка може мати значний вплив на збереження і стале використання об'єктів тваринного світу, для того щоб уникнути або звести до мінімуму негативний вплив на природні ресурси;
- управляти дикою природою і місцями проживання диких тварин, щоб забезпечити підтримку популяцій життєздатних диких тварин;
- зміцнювати потенціал для дотримання міжнародних торгових угод;

– сприяти управлінню дикою природою на рівні громад, включаючи знання корінного населення і отримувати ними користі з ресурсів дикої природи;

– підвищувати обізнаність громадськості з питань збереження і сталого використання тваринного світу;

– вжити заходів щодо створення національного та регіонального потенціалу в галузі природокористування та забезпечення дотримання законів щодо захисту тваринного світу;

– сприяти проведенню наукових досліджень та обміну інформацією в галузі збереження та сталого використання тваринного світу на регулярній основі;

– співпрацювати і, в разі необхідності, укладати угоди або інші домовленості в управлінні транскордонними екосистемами дикої природи і охоронюваних природних територій;

– співпрацювати в просуванні економічних і соціальних стимулів у галузі збереження та сталого використання ресурсів тваринного світу (ст. 12).

Таким чином, загалом можна виділити такі механізми спільного управління живими ресурсами, передбачені у міжнародному праві:

1. Координація планів і політик (ст. 9 Паризької угоди про зміни клімату (2015 р.).

2. Укладання додаткових двосторонніх угод (ст. IV Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.), Рамсарська Конвенція).

3. Створення спеціальних інституційних механізмів (нарад, конференцій, комітетів) (ст. VII Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.), ст. 23 КБР, ст. 6 Конвенції про водно-болотні угіддя, Конвенція про заснування рибальської організації оз. вікторія (1994 р.)).

4. Координація національних програм і законодавства зі збереження і управління живими ресурсами (ст. 6 КБР, ст. 3 Конвенції про водно-болотні угіддя, резолюція Генеральної Асамблеї ООН 55/7 від 30 жовтня 2000 р., ст. 13 Конвенція про співпрацю в галузі рибальства африканських держав регіону Атлантичного океану (1991 р.).

5. Створення спільних програм збереження і управління живими ресурсами (ст. 6 КБР, Угода про захист Афро-Євразійських мігруючих птахів).

6. Моніторинг компонентів (ст. 7 КБР).

7. Встановлення системи охоронних територій (ст. 8 КБР, ст. 4 Конвенції про водно-болотні угіддя).

8. Консультування між сторонами (ст. 5 Конвенції про водно-болотні угіддя, ст. 13 Конвенція про співпрацю в галузі рибальства африканських держав регіону Атлантичного океану (1991 р.)).

9. Запровадження керівних принципів, стандартів із раціонального використання (ст. 8 КБР, Кодекс ведення відповідального рибальства 1995 р., Модельний закон про комплексне прибережне управління Ради Європи).

10. Запровадження відповідного національного законодавства (ст. 9 КБР).

11. Надання фінансової та іншої підтримки (ст. 9 КБР).

12. Розробка і виконання програм науково-технічного навчання і підготовки кадрів (ст. 12 КБР, ст. 4 Конвенції про водно-болотні угіддя).

13. Сприяння і заохочення досліджень, Науково-технічне співробітництво (ст. 12, 18 КБР).

14. Обмін інформацією (ст. 17 КБР, ст. 3-4 Конвенції про водно-болотні угіддя).

Як бачимо, досить широкий спектр засобів управління застосовний до живих ресурсів у міжнародному праві. Сам факт застосування концепції управління живими природними ресурсами став відповіддю на спроби поширення заходів одностороннього правового регулювання щодо природних ресурсів поза межами суверенітету держав.

Вперше у сучасному міжнародному праві про односторонні заходи йшлося у Декларації Трумена (1945 р.) щодо ресурсів континентального шельфу [14, с. 884], пізніше Канада в рамках реформування НАФО порушила питання про теорію функціонального рибальства, суть якої полягає у володінні прибережними державами повноваженнями на здійснення особливих управлінських функцій щодо живих ресурсів за межами 200 миль [15, с. 50]. Як зазначила Н. О. Соколова, такі обговорення свідчать про недостатню ефективність міжнародно-правового режиму збереження природних ресурсів, що зумовлює вжиття односторонніх заходів з боку держав [16, с. 45]. Водночас саме міжнародне право активно виступало проти застосування односторонніх заходів у рамках природоохоронних дій. У принципі 12 Декларації Ріо (1992 р.) містився прямий заклик: «Слід уникати односторонніх дій по вирішенню екологічних завдань за межами юрисдикції країни-імпортера. Заходи в області охорони навколишнього середовища, спрямовані на рішення транскордонних або глобальних екологічних проблем, повинні, наскільки це можливо, ґрунтуватися на міжнародному консенсусі» [17].

Застосування саме різних видів колективних заходів щодо живих ресурсів у відкритому морі передбачила Конвенція ООН з морського права (1982 р.). Зокрема, на прибережну державу накладаються зобов'язання з метою збереження живих ресурсів її виключної економічної зони і управління ними, перш за все

зобов'язання забезпечити, щоб стан ресурсів «не піддавався небезпеці в результаті надмірної експлуатації» (п. 2 ст. 61). У разі, наприклад, коли прибережна держава встановлює у своїй економічній зоні свідомо завищений допустимий вилов за запасом використовуваних видів, це означає, що запас експлуатується надмірно, його стан наражається на небезпеку [18, с. 20]. Водночас колективні дії, як їх намагалися просувати деякі держави, фактично передбачали легалізацію односторонніх заходів за допомогою міжнародного права. Наприклад, у Рамковій угоді про збереження живих морських ресурсів відкритого моря Південної частини Тихого океану (Галапагоська угода) (2000 р.) [19] Чилі, Перу, Колумбія і Еквадор намагалися реалізувати своє право контролю над діяльністю суден третіх держав у відкритому морі (ст. 9-10).

Тому позитивною відповіддю щодо правомірного і такого, що буде враховувати інтереси найширшого кола учасників міжнародних відносин, поводження з живими природними ресурсами може стати лише застосування на основі відповідних міжнародних угод принципів і заходів з управління ними. Щоб таке управління було якнайкращим, воно має базуватися на відповідній багатосторонній міжнародній угоді. Таким прикладом є Конвенція про збереження та управління рибними ресурсами в Південно-Східному Атлантичному океані (2001 р.), Конвенція про збереження та управління запасами далеко мігруючих риб у Західному та Центральному районах Тихого океану (2000 р.), Конвенція про збереження промислових ресурсів у відкритому морі південної частини Тихого океану і управління ними (2009 р.), Конвенція про збереження і управління рибними ресурсами у відкритому морі північної частини Тихого океану (2012 р.) тощо. Крім того, не згадуючи прямо процесів управління, міжнародне право якнайширше намагається регулювати захист живих природних ресурсів.

Живі природні ресурси є невід'ємною складовою частиною екосистеми певного регіону. Зокрема, Конвенцію про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовища існування водоплавних птахів, – Рамсарську конвенцію 1971 року – в доктрині відносять до одного з перших договірних джерел міжнародного права, яке передбачає захист екосистем. Своєю чергою, вперше визначення для неї дано в Конвенції про захист морських живих ресурсів Антарктики (1980 р.): «"Морська екосистема Антарктики" означає комплекс взаємовідносин морських живих ресурсів Антарктики один з одним і з навколишнім їх фізичним середовищем» (ст. 1 п. 3). У Протоколі про

навколишнє середовище та управління природними ресурсами до Договору про заснування Східноафриканського співтовариства (2005 р.) міститься аналогічне визначення: «"Екосистема" означає динамічний комплекс спільнот рослин, тварин та мікроорганізмів та їх неживі середовища, які взаємодіють як функціональна одиниця» (ст. 1).

На основі цих визначень у рамках КБР було розроблено нову природничо-правову стратегію – «екосистемний підхід». Його зміст полягає в «комплексному управлінні земельними, водними і живими ресурсами, яке забезпечує їх збереження і стає використання на справедливій основі. Таким чином, застосування екосистемного підходу допоможе в забезпеченні збалансованого рішення всіх трьох завдань Конвенції: збереження, сталого використання та справедливого і рівного розподілу всіх вигод від використання генетичних ресурсів» [20]. Суть підходу можна розуміти як стратегію комплексного управління земельними, водними, енергетичними і живими ресурсами, яка сприяє збереженню і сталому використанню на справедливій основі [21]. За словами Н. Матца, «екосистемний підхід відрізняється від інших підходів тим, що він фокусує свою увагу на біологічній взаємодії між усіма видами морських ресурсів і на екологічних умовах фізичного оточення» [22, с. 207]. Завдяки використанню цього механізму буде враховано всю сукупність впливів, навіть коли екосистема перетинає національні кордони. Як справедливо зазначає Й. Танаки, загалом, практика держав показує, що існує загальна думка про необхідність застосування екосистемного підходу до збереження живих ресурсів [23]. Цей аспект підкреслюється і міжнародними органами, що займаються питаннями охорони навколишнього середовища.

Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що управління живими природними ресурсами можна розглядати як інтегрований процес збору та аналізу інформації щодо конкретного живого природного ресурсу, який передбачає проведення планованих заходів з моніторингу та контролю, проведення консультацій, прийняття рішень, формулювання приписів і правил природоресурсної діяльності, виконання, розподілу ресурсів, для того щоб забезпечити їх стає відтворення та досягнення інших пов'язаних із цим цілей. Щоб таке управління було якнайкращим, воно має базуватися на відповідній багатосторонній міжнародній угоді. У контексті управління живими ресурсами варто зазначити, що саме такі підходи дозволяють правомірне застосування заходів по відношенню до них за межами юрисдикції і

суверенітету держав (через міжнародні органи у відкритому морі, Антарктиці тощо).

Список використаних джерел:

1. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовище існування водоплавних птахів (1971 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_031
2. A/RES/66/288. The future we want: resolution / adopted by the General Assembly. New York: UN, 2012. P. 2.
3. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_136
4. Paris Agreement (2015). URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>
5. The SADC Protocol on Forestry (2002). URL: http://www.sadc.int/files/9813/5292/8364/Protocol_on_Forestry2002.pdf
6. Косарева М.А. Трансграничные природные ресурсы в международном праве: Понятие, статус, режим: дисс. ... кандидата юридических наук: спец. 12.00.10 «Международное право; Европейское право». М., 2008. 178 с. С. 138.
7. Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством. К., 2017. 512 с.
8. Вылегжанин А.И. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М., 2001. С. 70-77.
9. Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды. М., 2010.
10. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (1972 г.) URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declathenv.shtml
11. Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the Northern Pacific Ocean and Bering Sea (1923).
12. Понятийный аппарат устойчивого рыболовства. URL: <http://www.vniro.ru/files/odu/RGM/Babayan2.pptx>
13. Inland fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 6. Rome, Italy FAO. 1997.
14. United States Statutes at Large, 1945, vol. 59, part 2 (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1946). P. 884.
15. Бекашев К.А. Итоги заседания Рабочей группы по реформированию НАФО. Морское право и практика. 2006. № 2. С. 50-53.
16. Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды. М., 2010. С. 45.
17. Рио-Де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_455/conv
18. Симау М. Международно - правовые вопросы управления морскими биоресурсами и законодательство Анголы: автореферат дисс. ... канд. юр. наук. М, 2003. С. 20.
19. Framework Agreement for the Conservation of the Living Marine Resources of the High Seas of the South Pacific (Galapagos Agreement) (2000). URL: <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/08/8-02/living-marine-resources.xml>
20. 5th Conference of Convention on biodiversity, 2000, Decision V/6. URL: <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?lg=0&m=cop-05&d=06>
21. Shelton D. International Cooperation on Shared Natural Resources / D. Shelton // Shared Resources. Issues of Governance. IUCN Environmental Law and Policy Paper № 72. /Editor: Sharelle Hart. URL: <https://portals.iucn.org/library/efiles/html/EPLP-072/section1.html>
22. Matz N. The Interaction between the Convention on Biological Diversity and the UN Convention on the Law of the Sea. // Ehlers P., Borgese E.M., Wolfrum R., Hoss C. (eds.), Marine Issues: From a Scientific, Political and Legal Perspective, 2002. 207 p.
23. Tanaka Y. The Changing Approaches to Conservation of Marine Living Resources in International Law. URL: http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_2_a_291_330.pdf. - Дата обращения 29.01.2016.

В статье проанализирована концепция постоянного развития в рамках подходов к практике управления живыми природными ресурсами, которые начали применяться по отношению к разным типам природных ресурсов. Рассмотрены специальные механизмы управления для ряда живых природных ресурсов.

Ключевые слова: международное природоресурсное право, природные ресурсы, живые природные ресурсы, управление применением.

In the article analyzed the concept of sustainable development in the approaches to living natural resource management practices that have begun to apply to different types of natural resources. Special mechanisms of management for a number of living natural resources are considered.

Key words: international natural resource law, natural resources, living natural resources, management of behavior.