

ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ БІОЛОГІЧНОГО РІЗНОМАНІТТЯ МОРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА У РАЙОНАХ ЗА МЕЖАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Мельникович Б. А.

Розглянуто прогалини у міжнародно-правовому регулюванні у сфері охорони морських живих ресурсів та охорони біологічного різноманіття у контексті його впливу на збереження морського біологічного різноманіття у районах за межами юрисдикції держав. У статті наведені приклади невідповідності основних міжнародних актів із зазначеної сфери меті збереження морського біологічного різноманіття, а також пропонуються заходи щодо усунення таких прогалин та впровадження деяких механізмів із захисту морського біологічного різноманіття.

Ключові слова: міжнародно-правове регулювання, охорона морських живих ресурсів, морське середовище.

Рассмотрены пробелы в международно-правовом регулировании в сфере охраны морских живых ресурсов и охраны биологического разнообразия в контексте его влияния на сохранение морского биологического разнообразия в районах за пределами юрисдикции государств. В статье приведены примеры несоответствия основных международных актов в данной сфере с целью сохранения морского биологического разнообразия, а также предлагаются меры по устранению таких пробелов и внедрению некоторых механизмов по защите морского биологического разнообразия.

Ключевые слова: международно-правовое регулирование, охрана морских живых ресурсов, морская среда.

In the article, the most significant gaps of the international legal regulation in the field of protection of marine living resources and biodiversity protection in the context of its affection on preservation of the marine biodiversity are examined. The author gave the examples of the main international legal acts' discrepancy in the aim of protecting of the marine biodiversity and gives propositions towards elimination of this gaps and creation on special mechanism of protection of marine biodiversity.

Key words: international legal regulation, protection of marine living resources, marine environment.

Роль Світового океану у житті людства швидко зростає. Проблема використання океану в різних галузях економіки країн світу (судноплавство, рибальство, раціональна експлуатація ресурсів океану, освоєння шельфу, прокладка міжконтинентальних кабелів, опріснення води, а також охорона і запобігання забруднення морського середовища та ін.) має глобальний характер і пов'язана з вирішенням важливих економічних, політичних і правових питань. Нині перед людством стоїть глобальне завдання – терміново ліквідувати збитки, завдані океану, відновити порушену рівновагу і створити гарантії збереження його в майбутньому. Цього можна досягти, зокрема, шляхом усунення недоліків у міжнародно-правовому регулюванні екологічного захисту вод Світового океану, і, зокрема, регулюванні у сфері охорони морських живих ресурсів та охорони біологічного різноманіття.

Метою статті є аналіз правових аспектів міжнародно-правового регулювання охорони морського біологіч-

ного різноманіття за межами національної юрисдикції держав.

Міжнародно-правове регулювання у сфері охорони морських живих ресурсів та охорони біологічного різноманіття досліджується Спеціальною неофіційною робочою групою відкритого складу з вивчення питань, що стосуються збереження та сталого використання морського біологічного різноманіття за межами дії національної юрисдикції, що діє в рамках мандату, наданого їй Резолюцією Генеральної асамблеї ООН 66/231 з метою розробки рекомендацій щодо прийняття імплементаційної угоди до Конвенції про біологічне різноманіття. Також міжнародно-правове регулювання у сфері охорони морських живих ресурсів та охорони біологічного різноманіття досліджується зарубіжними дослідниками Й. Такеї, С. Гейнсом, К. Вайтом, С. Палумбі, Л. Вудом та іншими.

Поняття «біологічне різноманіття» увійшло в юридичну науку у 1992 році, коли на Конференції ООН із навколишнього середовища та розвитку у Ріо-де-Жанейро була відкрита для підписання Конвенція про біологічне різноманіття [1] (далі – КБР). Відповідно до ст. 2 КБР, «біологічне різноманіття» означає різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, зокрема, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем. Тобто у визначенні, по-перше, підкреслюється значення усіх без винятку живих організмів, незалежно від користі їх для потреб суспільства та можливої економічної вигоди від їх експлуатації, а, по-друге, підкреслюється значення екосистеми як необхідного компонента збереження природи. Необхідно зазначити, що в цьому міжнародному нормативному акті поняття «екосистема» визначене як динамічний комплекс угруповань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, що взаємодіють як єдине функціональне ціле [2].

КБР нормативно закріплює цілі та принципи, закладені у Декларації Конференції ООН із проблем навколишнього середовища 1972 року [3] та Ріо-де-Жанейрської декларації з оточуючого середовища та розвитку 1992 року [4], змінює відношення до оточуючого середовища та закріплює поняття збереження біологічного різноманіття як комплексний підхід до природи та сприйняття її не як сукупності окремих чинників, а як єдиної системи. При цьому важливим аспектом у КБР є розуміння того, що країни не можуть повністю відмовитись від використання біологічних видів, але таке використання має бути раціональним і відповідати принципу сталого розвитку.

КБР застосовує поняття «стале використання», що означає використання компонентів біологічного різноманіття таким чином і такими темпами, які не призводять у довгостроковій перспективі до вичерпання біологічного різноманіття, тим самим зберігаючи його властивість задовольнити потреби теперішнього і майбутнього поколінь і відповідати їх сподіванням. Ст. 1 Конвенції встановлено, що стале використання біологічного різноманіття та його компонентів є однією з цілей Конвенції [2].

Варто зазначити, що у Доповіді всесвітньої комісії з питань оточуючого середовища та розвитку «Наше спільне майбутнє» 1987 року державами-учасницями було встановлено, що для подолання бідності і реалізації можливості подальшого процвітання людство має дотримуватись принципу сталого розвитку, тобто такого шляху свого розвитку, котрий відповідав би потребам нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольняти свої потреби [5].

Проаналізувавши зміст понять «стале використання» та «сталій розвиток», можна стверджувати, що ст. 1 КБР встановлює для держав-учасниць Конвенції необхідність дотримуватись принципу сталого розвитку.

Також ст. 4 КБР встановлено, що вона застосовується до кожної Договірної Сторони:

а) у тому, що стосується компонентів біологічного різноманіття у межах її національної юрисдикції; і

б) у тому, що стосується процесів і діяльності, незалежно від місця прояви їх наслідків, що здійснюються під юрисдикцією або контролем, як у межах її національної юрисдикції, так і за межами національної юрисдикції [2].

У 2000 році на П'ятій нараді Конференції сторін Конвенції про біологічне різноманіття було застосовано термін «екосистемний підхід» – стратегія комплексного управління земельними, водними і живими ресурсами, яка забезпечує їх збереження і стале використання на справедливій основі. Таким чином, екосистемний підхід – це стратегія управління ресурсами, яка забезпечує виконання принципу сталого розвитку [6]. У своїй доповіді Міжнародний союз охорони природи зазначив, що необхідність застосування державами екосистемного підходу вбачається науковцями провідним принципом, на якому має ґрунтуватись міжнародно-правове регулювання захисту морського біорізноманіття [7]. Також на Сьомій нараді Конференції сторін Конвенції про біологічне різноманіття було постановлено, що екосистемний підхід має застосовуватись як головна основа для збалансованого рішення всіх завдань КБР 1992 року: збереження біорізноманіття, його сталого використання та рівного розподілу вигоди від використання генетичних ресурсів [8].

З метою взаємодії світового співтовариства в проблемі охорони океанів та їхніх біологічних ресурсів 1997 року була укладена Хартія океанів, яка в майбутньому мала бути прийнята державами за основу їх діяльності. Хартія проголошує: «Океани та їхні ресурси є необхідним елементом життя на нашій планеті. Уряди всіх держав мають визнати абсолютно необхідним забезпечення здорового стану океанічного середовища й раціонального, безпечного й стійкого використання океанічних ресурсів і пам'ятати, що виконання цієї вимоги принесе значну й довгострокову користь громадянам цих держав й усьому людству загалом» [9]. Але

зазначений міжнародний документ не має обов'язкової сили для сторін, а є суто декларативним.

Конвенція ООН із морського права 1982 року (далі – ЮНКЛОС) охоплює всі три складових частини, пов'язаних зі збереженням біологічного різноманіття морського середовища. У ній містяться норми щодо керування та контролю за живими ресурсами, природними ресурсами та захисту морського середовища від забруднення, але вони не взаємопов'язані. Зокрема, ЮНКЛОС визначає правовий статус держав щодо використання живих ресурсів як у водах, що потрапляють під юрисдикцію прибережної держави, так і у районах поза межами національної юрисдикції.

Відповідно до ст. 61 ЮНКЛОС, прибережна держава визначає допустимий вилов живих ресурсів у своїй виключній економічній зоні. Прибережна держава, з урахуванням наявних у неї найбільш достовірних наукових даних, забезпечує шляхом належних заходів щодо збереження та управління, з тією метою, щоб стан живих ресурсів у виключній економічній зоні не піддавався небезпеці в результаті надмірної експлуатації. Прибережна держава і компетентні міжнародні організації, як-то субрегіональні, регіональні або всесвітні, залежно від обставин, співпрацюють для досягнення цієї мети. Такі заходи також спрямовані на підтримку або відновлення популяцій видів, що виловлюються на рівнях або до рівнів, за яких може бути забезпечений максимальний стабільний вилов, який визначається з урахуванням відповідних екологічних та економічних чинників, включаючи економічні потреби прибережних рибальських громад і особливі потреби країн, що розвиваються, і з урахуванням методів ведення рибного промислу, взаємозалежності запасів, а також будь-яких загальнорекомендованих міжнародних мінімальних стандартів, чи то субрегіональні, чи то регіональні або всесвітні. Прибережна держава, приймаючи такі заходи, враховує наслідки для видів, асоційованих із виловлюваними видами або залежних від них, із метою підтримки або відновлення популяцій таких асоційованих або залежних видів вище рівнів, на яких їх відтворення може бути піддано серйозній небезпеці [10].

Таким чином, ЮНКЛОС фактично встановлює обов'язок прибережних держав застосовувати екосистемний підхід і, не використовуючи це поняття, зберігати біологічне різноманіття в своїй виключній економічній зоні. Визнаючи за прибережною державою право на видобуток ресурсів, ЮНКЛОС встановлює також її обов'язок утримуватись від такого обсягу видобутку, який загрожує тим видам, які є об'єктом вилову. Конвенція встановлює обов'язок врахування прибережними державами видів, що асоційовані з виловлюваними або залежні від них. Проте водночас положення ст. 61 ЮНКЛОС визначають рівень, до якого має бути відновлена популяція об'єкту вилову, як такий, що може забезпечити максимальний стабільний вилов. Це положення, на нашу думку, суперечить принципу сталого розвитку, оскільки воно визначає пріоритетним напрямом діяльності прибережної держави саме підтримку такого рівня живих ресурсів, котрий є прийнятним для такої держави з економічної точки зору. Але економічні інтереси держав можуть не збігатися з необхідністю захисту біологічного різноманіття у виключній економічній зоні [10].

Щодо використання живих ресурсів вод відкритого моря, ст. 116 ЮНКЛОС встановлено, що всі держави мають право на те, щоб їх громадяни займалися рибальством у відкритому морі.

Відповідно до ст. 119 Конвенції, при визначенні розміру допустимого улову і встановленні інших заходів зі збереження живих ресурсів відкритого моря держави:

а) приймають на основі наявних у них найбільш достовірних наукових даних заходи з метою підтримки або відновлення популяцій виловлюються видів на рівнях, при яких може бути забезпечений максимальний стабільний вилов, що визначається з урахуванням відповідних екологічних та економічних чинників, включаючи особливі потреби країн, що розвиваються, і з урахуванням методів ведення рибного промислу, взаємозалежності запасів, а також будь-яких загальнорекомендованих міжнародних мінімальних стандартів, чи то субрегіональні, чи то регіональні або всесвітні;

б) беруть до уваги вплив на види, асоційовані з виловлюваними видами або залежні від них, з метою підтримки або відновлення популяцій таких асоційованих або залежних видів вище рівнів, при яких їхнє відтворення може бути піддано серйозній небезпеці.

Серйозним недоліком усіх вищенаведених положень є те, що вони, встановлюючи загальні принципи діяльності держав у сфері збереження морського біологічного середовища, не створюють міжнародно-правових механізмів його збереження. Без існування зазначених у ст. 4 (b) КБР механізмів щодо захисту морського біорізноманіття у морських просторах за межами національної юрисдикції держав виконати завдання КБР повною мірою неможливо. Тому, визнаючи необхідність більш комплексного екосистемного підходу до заходів, що дасть змогу посилити співробітництво, координацію та взаємодію у тому, що стосується збереження морського біорізноманіття та такого його використання, котре не призведе до його виснаження [11], Генеральна Асамблея ООН Резолюцією 69/292 постановила розробити на базі ЮНКЛОС міжнародний юридично обов'язковий документ щодо збереження та сталого використання морського біорізноманіття у районах за межами дії національної юрисдикції [12].

Беручи до уваги, що ст. 8 КБР 1992 року передбачає створення систем охоронних територій або територій, в яких необхідно вживати спеціальні заходи для збереження біологічного різноманіття кожною з Договірних сторін, наскільки це можливо [2, с. 8], а також наявну практику щодо створення таких територій, можна стверджувати, що морські охоронювані території (далі – МОР) стануть основою для механізму збереження морського біорізноманіття, що буде впроваджуватись міжнародним документом, створення якого передбачено Резолюцією 69/292.

Нині дослідники вважають, що саме МОР є найбільш ефективним механізмом для відновлення та збільшення біологічного різноманіття [13]. Хоча на теперішній час під МОР відведено вкрай незначну кількість морських територій, їх кількість вже перевищила 200 [14].

Наявна практика впровадження МОР на регіональному рівні свідчить про те, що створення таких районів значно посилює міжнародне співробітництво держав у сфері захисту морського біорізноманіття. Так, Конвен-

цією про захист морського середовища північного сходу Атлантичного океану 1992 року, учасниками якої є нині 16 держав, встановлений обов'язок держав-учасниць співпрацювати задля встановлення механізму регулювання рибальства у визначених районах, регулює деякі питання судноплавства, видобутку мінеральних ресурсів та наукового співробітництва у сфері, що становить предмет регулювання Конвенції [15]. Досвід, набутий у процесі реалізації положень цієї Конвенції, необхідно застосувати у розробці глобального міжнародного нормативно-правового акта.

Незважаючи на певні досягнення у впровадженні механізмів збереження морського біологічного різноманіття за межами національної юрисдикції держав, виявляється нездатність окремих МОР повною мірою виконувати покладені на неї функції. Це пов'язано з тим, що межі певної МОР, як правило, не збігаються з природним ареалом всіх компонентів морської екосистеми, до якої входять охоронювані за допомогою МОР генетичні ресурси [16]. У процесі свого життєвого циклу значна кількість морських видів мігрує на значні відстані і вилов цього виду в одному місці справляє вплив на екосистему іншого району [17]. Тому, з огляду на практичну неможливість створення таких МОР, котрі займали б всю площу природного ареалу морських видів, провідними науковцями галузі пропонується створення мережі МОР, котрі займали б простори, на яких мігрують морські види, особливо ті, що виловлюються [13].

За результатами Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань сталого розвитку, що відбулась у Йоганнесбурзі у 2002 році, було прийнято Проект плану виконання рішень, відповідно до якого передбачалось створення репрезентативної мережі МОР до 2012 року.

Такі висновки необхідно врахувати у розробці міжнародного акта, створення якого передбачено Резолюцією 69/292.

Наявна практика роботи зі створення механізму захисту морського біорізноманіття у районах за межами національної юрисдикції викликає певне занепокоєння, адже мережа МОР нині так і не створена. Спеціальна неофіційна робоча група відкритого складу з вивчення питань, що стосуються збереження та сталого використання морського біологічного різноманіття за межами дії національної юрисдикції, що діє в рамках мандату, наданого їй Резолюцією Генеральної асамблеї ООН 66/231, доповідає про необхідність створення спеціального міжнародного акта, котрий запроваджував би режим використання морських живих ресурсів у районах за межами національної юрисдикції і встановлював би механізм захисту морського біорізноманіття у цих районах із 2006 року [19] – весь час своєї роботи, проте і нині сфера дії майбутнього документу не визначена. Як головну причину неврегульованості питання захисту морського біорізноманіття у районах за межами національної юрисдикції Робоча група зазначає відсутність політичної волі держав [20].

Відсутність універсального міжнародного нормативно-правового акта, який регулював би порядок створення МОР за межами національної юрисдикції держав, а також встановлював би порядок здійснення промислу в їх межах, здійснення наукових досліджень загрожує збереженню морського біологічного різноманіття і, як наслідок, збереженню цілих екосистем.

Література

1. History of the Convention. URL: <https://www.cbd.int/history/>.
2. Конвенція про біологічне різноманіття. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_030.
3. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого середовища. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.
4. Декларація Ріо з оточуючого середовища. URL: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>.
5. Доповідь всесвітньої комісії з питань оточуючого середовища та розвитку «Наше спільне майбутнє» 1987 року. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.
6. Fifth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Full Decision Report. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7148>.
7. Options for Addressing Regulatory and Governance Gaps in the International Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction / K. Gjerde, H. Dotinga, S. Hart та ін. IUCN Environmental Policy and Law Papers. 2008. URL: https://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_marine_paper_2.pdf.
8. UNEP/CBD/COP/7/21/PART1 Report of the seventh meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07-dec-11-ru.pdf>.
9. Хартія океанів 1997 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_804.
10. Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_057.
11. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 29 грудня 2014 року 69/245. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/719/25/PDF/N1471925.pdf?OpenElement>.
12. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 19 червня 2015 року 69/292. URL: <http://undocs.org/ru/A/RES/69/292>.
13. Designing marine reserve networks for both conservation and fisheries management / S. Gaines, C. White, M. Carr, S. Palumbi. Princeton University. 2010.
14. Spalding M. Toward representative protection of the world's coasts and oceans – progress, gaps, and opportunities / M. Spalding, L. Fish, L. Wood. Conversation Letters: A journal of the Society for Conservation Biology. 2008. Volume 1, Issue 5. Pages 217-226. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1755-263X.2008.00030.x/full>.
15. Les aires marines protйгйees de haute mer en Atlantique nord-est (OSPAR). URL: <http://www.aires-marines.com/Ressources/High-Seas-MPAs-in-the-Northeast-Atlantic-in-the-Northeast-Atlantic>.
16. Designing marine reserve networks: Why small, isolated protected areas are not enough / C. Roberts, B. Halpern, S. Palumbi, R. Warner. University of Washington. 2001. URL: <http://conservationmagazine.org/2001/07/designing-marine-reserve-networks/>.
17. Dependence of sustainability on the configuration of marine reserves and larval dispersal distance / L. Botsford, A. Hastings, S. Gaines. Ecology Letters. 2001. URL: <http://botsfordlab.ucdavis.edu/files/6714/1282/4141/Botsfordetal2001.pdf>.
18. Проект плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/L.1&referer=/english/&Lang=E п. 30.
19. Доповідь Спеціальної неофіційної робочої групи відкритого складу з вивчення питань, що стосуються збереження та сталого використання морського біологічного різноманіття за межами дії національної юрисдикції. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/277/52/PDF/N0627752.pdf?OpenElement>.
20. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 24 грудня 2011 р. 66/231. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/472/70/PDF/N1147270.pdf?OpenElement>.

Мельникович Б. А.,
аспірант

Київського національного
торговельно-економічного університету