

Distr.
GENERAL

A/CONF.164/INF/8
26 January 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО ТРАНСЗОНАЛЬНЫМ РЫБНЫМ ЗАПАСАМ
И ЗАПАСАМ ДАЛЕКО МИГРИРУЮЩИХ РЫБ
Нью-Йорк, 14-31 марта 1994 года

ОСТОРОЖНЫЙ ПОДХОД К РЫБНОМУ ПРОМЫСЛУ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ТРАНСЗОНАЛЬНЫМ
РЫБНЫМ ЗАПАСАМ И ЗАПАСАМ ДАЛЕКО МИГРИРУЮЩИХ РЫБ

Объяснительная записка

На своей второй сессии, состоявшейся 12-30 июля 1993 года в Нью-Йорке, Конференция Организации Объединенных Наций по трансзональным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб просила Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО) подготовить информационный документ относительно осторожного подхода к рациональному освоению рыбных ресурсов (А/48/479). Настоящий информационный документ был представлен ФАО во исполнение этой просьбы.

I. РЕЗЮМЕ

1. Современное состояние многих рыбных ресурсов во всем мире свидетельствует о необходимости совершенствования практики управления рыболовством при уделении особого внимания рыбному промыслу в открытом море. В настоящее время все в большей степени признается и принимается во внимание неопределенность и связанный с ней риск, обусловленные неизбежными недостатками в управлении рыбным промыслом, недостаточным объемом научной информации и изменчивостью природных условий (включая изменение климата). Как ускорение процесса перестройки управления рыболовством, так и расширение стоящих перед ним задач должны осуществляться на основе всецелого учета недвусмысленных положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года и Повестки дня на XXI век, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. В настоящее время в мире складывается позитивное отношение к концепции осторожности, возможность применения которой следовало бы рассмотреть и в отношении управления рыболовством.

2. Концепция осторожности требует от органов, осуществляющих управление рыболовством, принятия мер предупредительного характера в тех случаях, когда возникает опасность серьезного и необратимого ущерба здоровью и жизни людей, а также, согласно общей логике, ресурсам и окружающей среде, даже при отсутствии уверенности в отношении оказываемого воздействия или причинно-следственных взаимосвязей. При возникновении сомнений в отношении последствий применения той или иной технологии или способа ведения рыбного промысла для морской окружающей среды и морских ресурсов предусматривается принятие превентивных или исправительных мер, которые должны осуществляться исходя из несколько завышенной оценки ущерба и с должным учетом их социально-экономических последствий.

3. Необходимость проявления осторожности в вопросах управления привела к возникновению двух основных концепций: принципа осторожности и осторожного подхода. К сожалению, из-за отсутствия определения принципа осторожности и его недостаточного избирательного применения у него появились радикальные толкования, не учитывающие экономических и социальных издержек. Данный принцип поэтому приобрел сильную негативную окраску. Осторожный подход, предполагающий косвенное признание разнообразия экологических и социально-экономических ситуаций, требующих применения различных стратегий, имеет более высокий "авторитет" и в большей мере применим к системам управления рыбным промыслом.

4. В прошлом неоднократно выдвигались инициативы относительно принятия мер, направленных на обеспечение осмотрительности в вопросах управления, которые, тем не менее, редко осуществлялись на практике из-за того, что в краткосрочном плане они могли приводить к значительным издержкам. С одной стороны, эти меры необходимы для повышения эффективности управления рыболовством и обеспечения более устойчивого развития рыбного промысла, что снижает риск истощения ресурсов и нанесения ущерба интересам рыболовных общин. Для этого в будущем рекомендуется проявлять более осторожный, чем в прошлом, подход к установлению конкретных показателей. С другой стороны, введение чрезмерно жестких мер может полностью подорвать экономические и социальные устои рыболовной промышленности.

5. Закрепленное в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву положение об обязательном использовании "наиболее достоверных научных данных" по-прежнему является главной предпосылкой эффективного и справедливого управления, и концепция осторожности не освобождает государства, ведущие рыбный промысел, и органы, осуществляющие руководство рыболовством, от ответственности в отношении сбора необходимой научной информации и развития сотрудничества. Можно считать, что понятие наиболее достоверных научных данных эквивалентно понятию наиболее точной со статистической точки зрения информации.

6. В ситуации, сопряженной с высоким потенциальным риском и недостаточным объемом или качеством информации, концепция осторожности требует того, чтобы бремя научного доказательства (например, в форме оценки воздействия на окружающую среду) лежало на стороне, которая намерена извлекать пользу из эксплуатации того или иного вида ресурсов и которая утверждает, что это не представляет опасности (обратное применение принципа бремени доказательства).

7. Осторожный подход предполагает осмотрительность в отношении всех аспектов рыбного промысла: прикладных научных исследований по проблемам рыболовства, управления рыболовным промыслом и его развития. На основе этого подхода нетрудно разработать типовой набор мер предупредительного характера, который позволял бы выбирать меры, применительно к различным ситуациям. Осторожный подход соответствовал бы международно признанным принципам устойчивого развития и ответственного рыболовства и предусматривал бы, в частности:

- оказание содействия сбору и использованию наиболее достоверных научных данных;
- установление большого числа контрольных показателей;
- согласование ряда норм и руководящих принципов;
- установление оперативных пороговых показателей;
- согласование приемлемых (допустимых) уровней воздействия и риска;
- расширение возможностей для участия пользователей, не ведущих рыбного промысла;
- совершенствование процедур принятия решений;
- оказание содействия применению технологий, в большей степени согласующихся с принципом ответственного рыболовства;
- введение процедур предварительного согласия или предварительных консультаций;
- активизацию мониторинга, контроля и наблюдения;
- принятие экспериментальных стратегий управления и освоения рыбных ресурсов;
- утверждение принципов транспарентности и подотчетности;

- восстановление природных механизмов регулирования с обратной связью.

II. ВВЕДЕНИЕ

8. Проведенный ФАО обзор мирового положения в области рыбных ресурсов и данные глобального анализа, содержащегося в докладе ФАО о положении в области продовольствия и сельского хозяйства, свидетельствуют о том, что, несмотря на происшедшие за последние 50 лет изменения в практике управления, такая практика, как правило, отстает в своем развитии от теории управления и что прогресс в отношении достижения устойчивости после проведения первой сессии Технического комитета ФАО по вопросам рыболовства в 1945 году был недостаточным¹. В настоящее время признается, что объем биомассы многих важных видов рыб едва достигает уровня, обеспечивающего максимальный устойчивый вылов, и даже оказывается ниже него, а это ведет к нестабильности ресурсов и причиняет экономический ущерб. В силу как экологических, так и экономических причин рыбный промысел в ряде районов был прекращен, причем особую обеспокоенность вызывает положение в открытом море.

9. Наряду с более широким признанием необходимости совершенствования традиционных методов управления рыболовством наблюдается усиление внимания к обеспечению экологически рационального управления, особенно в результате проведения всемирной Конференции по проблемам окружающей среды (Стокгольм, 1972 год), Технической конференции ФАО по регулированию и развитию рыболовства (Ванкувер, 1973 год), Всемирной конференции ФАО по регулированию и развитию рыболовства (Рим, 1984 год), принятия Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (ниже именуемой Конвенцией 1982 года), работы с 1984 по 1987 год Комиссии Брундтланд (Международная комиссия по окружающей среде и развитию, 1987 год), проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 год) и Международной конференции по ответственному ведению рыбного промысла (Канкун, Мексика, 1992 год).

10. Кроме того, складывающееся понимание сложности морских экосистем и связанная с этим неопределенность в научных оценках, особенно применительно к открытому морю, а также понимание опасности возможной управленческой ошибки требуют ускорения прогресса в области управления рыболовством, расширения сферы этой деятельности и пересмотра применяемых подходов. В новых условиях к управлению предъявляются два важных взаимосвязанных требования: большая осмотрительность и большая справедливость по отношению к грядущим поколениям. Последний вопрос касается этических аспектов применения возобновляемых источников энергии и нравственной обязанности нынешнего поколения людей использовать ресурсы и принимать меры для их сохранения таким образом, чтобы не лишать возможности выбора будущие поколения.

11. Настоящий документ, подготовленный по просьбе Конференции Организации Объединенных Наций по трансзональным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб, призван разъяснить концепцию осторожности и ее последствия для рыболовства, главным образом применительно к трансзональным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб. Вместе с тем ограничить анализ исключительно этими двумя категориями было трудно в силу двух причин. Одна из них состоит в том, что концепция осторожности носит общий характер и относится ко всем видам рыбного промысла. Вторая причина заключается в том, что меры по управлению рыболовством, применяемые по отношению к отдельным частям трансграничного ресурса, должны быть последовательными. Отсюда следует, что, если характер ресурса требует принятия мер предупредительного характера, такие меры следует принимать по отношению ко всем его частям.

12. В следующих ниже разделах рассматриваются: а) вопросы, касающиеся фактора неопределенности и риска в области рыболовства и необходимости осторожности при управлении рыбным промыслом; б) обоснования необходимости осторожности и ссылки на нее в официальных документах; в) осторожный подход к управлению рыболовством; г) последствия развития рыболовства; и е) последствия научных исследований по проблемам рыболовства.

III. НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ, РИСК И ОСТОРОЖНОСТЬ

13. В природных экосистемах численность хищников определяется размерами популяций видов, которыми они питаются. При увеличении численности хищников происходит сокращение размеров популяций видов, которыми они питаются, и, соответственно, повышение смертности и снижение плодовитости самих хищников, что приводит к снижению численности популяции хищников и к сокращению масштабов хищничества (регуляция с обратной связью). С экологической точки зрения рыболовство представляет собой организованное хищничество. В связи с этим сохранение рыбных промыслов зависит от сохранения соответствующих живых ресурсов, при этом рыбные промыслы в значительно большей степени подвержены воздействию обратной связи, нежели другие хозяйственные системы, например, использующие океан для сброса отходов. Тем не менее в отличие от природных хищников, деятельность рыбаков не регулируется в достаточной степени обратной связью за счет получения сигналов, свидетельствующих о стрессовом состоянии базы ресурсов. Их деятельность в целом не зависит от экосистемы, обеспечивающей необходимые им природные ресурсы, и, более того, она оказывается защищенной от регулирующего воздействия обратной связи в результате роста цен (по мере истощения ресурсов) и правительственных субсидий. Поэтому рыбаки могут продолжать свою деятельность и даже расширять ее масштабы, несмотря на то, что в результате этой деятельности может происходить деградация окружающей среды и ресурсов. Во многих областях это привело к истощению ресурсов и причинило экономический и социальный ущерб. Это показывает связанный с управлением рыболовством риск и является результатом поведения, которое в течение последних десятилетий не было ни достаточно ответственным, ни достаточно осторожным.

14. Осторожность обычно бывает необходима для того, чтобы избежать нежелательных последствий или уменьшить вероятность их возникновения. Не вызывает сомнений, что рыбный промысел и в том числе эксплуатация трансзональных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб оказывают определенное воздействие на экосистему, приводя к сокращению разнообразия и репродуктивной способности видов, а также, возможно, отражаясь на местах их обитания и богатстве их генофонда. Вызывают также беспокойство его возможные последствия для популяций исчезающих видов. В процессе осуществляемого в целях производства продовольствия и обеспечения развития рыболовства полностью избежать воздействия на ресурсную базу невозможно. Кроме того, биологические последствия рыболовства обычно носят обратимый характер, и, как показывает опыт, негативные тенденции в изменении объема биомассы и видового состава преодолимы. Тем не менее для восстановления нарушенной среды обитания может понадобиться много времени, а также более значительные расходы на реабилитацию, но при этом такого рода воздействие на большинство рыболовных промыслов в открытом море ничтожно мало.

15. Необходимо точно оценивать и прогнозировать масштабы неизбежного воздействия, оказываемого рыболовством, для разработки предложений, направленных на принятие таких решений по вопросам управления, которые позволяли бы сократить до минимума риск возникновения значительного по своим масштабам и дорогостоящего или даже необратимого кризиса. Серьезную трудность создает то, что специфика рыбных ресурсов, их подвижность,

низкое качество данных о рыбных промыслах, несовершенство научных моделей и ограниченность средств, выделяемых для проведения научных исследований, неизбежная трудность проведения научных исследований в открытом море, а также колебания экономических параметров ограничивают глубину научного понимания экосистем рыбных промыслов. Это придает некоторую неопределенность той научной, технической, экономической и политической информации, на основании которой представители директивных органов и руководители отрасли принимают решения, которые могут не всегда и не во всем быть правильными. Поэтому следует признать возможность ошибок, а также то, что таковые уже имели место в прошлом.

16. Ошибки могут касаться: а) используемых в целях анализа таких основных данных о рыбных промыслах, как данные о размерах улова, промыслового усилия, размерах рыбы и т.д. (погрешность измерения); б) оценки размеров популяций и других параметров на основе таких данных (погрешность оценки); в) понимания взаимосвязей между различными элементами рыбного промысла как системы и их взаимодействия (погрешность при обработке данных); г) математической интерпретации этих взаимосвязей (погрешность в разработке модели); д) решений, принимаемых руководством на основе такой информации (погрешность в процессе принятия решений); и е) осуществления мер по управлению (погрешность в процессе осуществления). В результате этих погрешностей могут сложиться две ситуации:

а) из-за того, что необходимые меры по управлению приняты не были, соответствующим ресурсам был нанесен ущерб. Краткосрочный ущерб нанесен как самим ресурсам, так и, возможно, рыбопромысловой промышленности (если он не возмещается государственной субсидией). Если принимаются меры для исправления положения, биологические последствия обычно обратимы, за исключением, возможно, тех случаев, когда был нанесен серьезный ущерб местам обитания. Подобного рода ошибка также может грозить опасностью возникновения серьезных экономических последствий (как это имело место в Перу или, сравнительно недавно, на Ньюфаундленде);

б) были приняты, возможно, не обусловленные необходимостью меры по управлению, и рыбный промысел был ограничен. Эта ошибка наносит ущерб рыбной промышленности. Биологические последствия могут быть, как правило, устранены вскоре после отмены соответствующей меры. Социально-экономические последствия могут быть как обратимыми, так и необратимыми (например, в тех случаях, когда имеет место потеря рынка).

17. Для того чтобы повысить общий уровень научных исследований с целью существенного сокращения опасности возникновения ошибки и снижения степени неопределенности, потребовались бы данные и финансовые ресурсы в таких объемах, которые были бы нередко нереальными, особенно применительно к ресурсам открытого моря. Поэтому необходимо признать, что управленческие решения, касающиеся как реальных проблем, так и предполагаемых опасностей, зачастую будут неизбежно приниматься в условиях отсутствия достаточно полной и точной информации. Стратегия управления рыболовством, ориентированная на полное исключение риска нанесения ущерба ресурсам и общинам, занимающимся рыбным промыслом, имела бы своим следствием либо затраты на научные исследования, превосходящие стоимость рыбного промысла, либо полное отсутствие развития (в случае предельно строгого толкования концепции осторожности). Едва ли найдутся такие правительства, которые сочтут какой-либо из этих двух радикальных вариантов приемлемым. Поэтому осторожное управление, недвусмысленно предполагая наличие риска, направлено на достижение компромисса. При этом должно быть ясно, что чем выше степень неопределенности и/или риска, тем острее необходимость в проявлении осторожности, и особенно в отношении выбора контрольных параметров, которые служат ориентирами для принятия решений в области управления². Важная и трудная задача органов, уполномоченных обеспечивать осторожное управление, будет заключаться в содействии принятию решений относительно уровней воздействия (и риска), приемлемых (допустимых) для общества.

18. Особая осторожность необходима в тех случаях, когда ресурсы и население находятся в условиях, приводящих к их повышенной уязвимости по отношению к такому воздействию. Так обстоит дело, например, в случае с малыми островными странами, в которых в результате истощения природных ресурсов может происходить деградация таких экосистем, как коралловые рифы, и, по достижении некоторого порога, сокращение возможностей для развития, нарушение жизнеобеспечения и социального порядка.

IV. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОЯВЛЕНИЯ ОСТОРОЖНОСТИ

19. В "Кратком оксфордском словаре английского языка" "осторожность" определена как "предосторожность, проявляемая во избежание нежелательных последствий или в интересах достижения положительных результатов. Предусмотрительность. Меры, принимаемые для того, чтобы предотвратить беду". Применительно к рациональному использованию окружающей среды "осторожность" обычно понимается как действия, осуществляемые заблаговременно с целью предотвращения или сведения до минимума негативного воздействия и с учетом последствий возможной ошибки.

20. Концепция осторожности, как представляется, стала важным фактором при проведении переговоров между государствами относительно принятия мер по управлению в тех случаях, когда эти государства приняли обязательства вести добросовестные переговоры с целью достижения договоренности (например, в отношении трансзональных рыбных запасов по Конвенции о рыболовстве в открытом море 1982 года). С учетом того, что эта концепция применительно к экологическому праву пользуется широкой поддержкой, государство, ссылающееся на нее беспристрастно, может рассчитывать на то, что оно не будет обвинено в недобросовестности.

21. Применительно к рыболовству концепция осторожности была сформулирована в рамках "принципа осторожности" (ниже именуемого принципом) или "осторожного подхода". Несмотря на то, что эти два термина в равной мере тесно соотносятся с концепцией осторожности в области управления, их восприятие неодинаково. Первый из них в результате недостаточно избирательного применения приобрел негативную окраску. Применение этого принципа в его

радикальной интерпретации в ряде случаев привело к полному запрету технологий, и поэтому существует мнение, что он несовместим с принципом устойчивой эксплуатации ресурсов. Второй термин явно является более широко приемлемым, поскольку он предполагает большую гибкость, допуская возможность адаптации технологии в целях обеспечения устойчивости.

А. Принцип осторожности

22. Принцип осторожности требует того, чтобы руководители на уровне предприятий, на национальном, региональном и международном уровнях принимали меры предупредительного характера в случаях появления опасности возникновения серьезного и необратимого ущерба для жизни и здоровья людей в результате применения техники. Самой характерной особенностью этого принципа является то, что, в соответствующих случаях, принятие мер считается необходимым даже тогда, когда отсутствует уверенность в отношении ущерба и не получено окончательное научное заключение о причинно-следственной взаимосвязи. Кроме того, в тех случаях, когда возникают разногласия в отношении необходимости принятия мер, бремя доказательства, вопреки обыкновению, возлагается на сторону, утверждающую, что осуществляемая деятельность не имеет и не будет иметь последствий.

23. Этот принцип упоминался и применялся на международном уровне в отношении такой антропогенной деятельности, которая потенциально может иметь серьезные последствия для здоровья людей (машиностроение, фармацевтическое и химическое производство, эксплуатация атомных электростанций и т.д.). В международном экологическом праве появление этого принципа было связано с признанием неопределенности результатов оценки и регулирования воздействия, особенно в том, что касается определения непосредственных и долгосрочных последствий принимаемых в настоящее время решений, а также размеров ущерба, причиняемого ими здоровью людей, нашим ресурсам и окружающей среде.

24. В 70-х годах, после проведения Стокгольмской конференции 1972 года, обеспокоенность по поводу охраны здоровья и жизни людей постепенно распространялась на такие аспекты, как охрана окружающей среды и охрана других биологических видов. В результате этого в международных соглашениях и конвенциях все чаще стали появляться ссылки на принцип осторожности, нередко без глубокого анализа практических последствий его применения. Ссылки на этот принцип делались в связи с вопросами, имеющими отношение к озоновому слою, "парниковому" эффекту и охране природы. Этот принцип был применен в непосредственной связи с проблемой рыболовства в положениях международных конвенций по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов (конвенции, принятые в Париже и Осло, конвенция МАРПОЛ), в которых шла речь о предотвращении загрязнения с рыболовных судов.

25. Декларация Международной конференции по охране среды Северного моря 1987 года может служить примером применения концепции осторожности по отношению к вопросам юрисдикции прибрежных государств, охраны мест обитания, биологических видов и рыбных промыслов, в том числе от загрязнения с судов. В ней говорится, что "государства признают принцип охраны морской экосистемы за счет сокращения сброса вредных веществ, использования наиболее совершенных имеющихся технологий и принятия других надлежащих мер" и что:

"Это особенно верно в тех случаях, когда есть основания считать, что такие вещества и технологии могут причинить определенный ущерб живым ресурсам или иметь вредные для них последствия, даже в условиях отсутствия научных данных, доказывающих существование причинно-следственной связи между хозяйственной практикой и ее последствиями".

26. Резолюция 44/225 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года о лове рыбы крупноразмерными пелагическими дрейфтерными сетями и его последствиях для живых морских ресурсов Мирового океана может рассматриваться как случай радикального применения концепции осторожности, несмотря на то, что в ней не содержится прямая ссылка на соответствующий принцип. В резолюции выражается обеспокоенность по поводу размеров рыболовных флотов, длины сетей, методов их использования, потенциальных последствий их применения для анадомных и далеко мигрирующих видов, возникающего в связи с их применением прилова, а также по поводу озабоченности прибрежных государств в отношении сохранности ресурсов в водах, прилежащих к их исключительным экономическим зонам. В резолюции было рекомендовано ввести всемирный мораторий на лов рыбы дрейфтерными сетями к 30 июня 1992 года и был определен ряд незамедлительных промежуточных мер, разработанных с учетом специфики регионов. В резолюции также говорилось о том, что такие меры не будут введены в каком-либо регионе или, в случае их осуществления, могут быть отменены, если будут приняты эффективные меры по сохранению и управлению на основе статистически достоверного анализа, совместно проведенного заинтересованными сторонами.

27. Конвенция 1982 года не содержит прямой ссылки на принцип осторожности. В части XII "Защита и сохранение морской среды" не содержится подробных положений относительно охраны морской экосистемы, однако в одном из общих положений, в статье 192, закреплено следующее общее обязательство: "Государства обязаны защищать и сохранять морскую среду". Кроме того, для сохранения экосистемы также необходимо принимать в секторе рыболовства меры, в которых должен быть обеспечен баланс между стремлением к сохранению окружающей среды и управлением рыбными промыслами в интересах их устойчивой эксплуатации.

28. Представляется маловероятным, что нерациональное управление рыболовством может поставить под угрозу будущее человечества, и соответственно радикальное толкование принципа осторожности может быть оправдано лишь в редких случаях. В этой связи примечателен тот факт, что в своей Рио-де-Жанейрской декларации, а также в Повестке дня на XXI век (глава 17, посвященная защите океанов), Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД, 1992 год) отметила необходимость применения осторожного подхода, а не самого принципа осторожности.

В. Осторожный подход

29. ЮНСЕД подчеркнула необходимость осторожного подхода к развитию ресурсов океана в своей Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век, в особенности в ее главах, касающихся управления природопользованием в прибрежных районах, находящимися под национальной юрисдикцией ресурсами и ресурсами открытого моря. Приводимая ниже формулировка, которая на первый взгляд напоминает формулировку соответствующего принципа, несколько отличается от нее в том плане, что она отражает менее строгое требование и в ней признается, что на местах существуют различия в "возможностях" применения этого принципа, и содержится призыв принимать "экономически эффективные" меры (то есть учитывать экономические и социальные издержки):

"В целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды". (Принцип 15 Рио-де-Жанейрской декларации ЮНСЕД.)

30. Данный вопрос был затронут в ходе Технического консультативного совещания ФАО по вопросам рыболовства в открытом море (Рим, апрель 1992 года). Принимая во внимание принцип предосторожности, рекомендованный ЮНСЕД, участники совещания согласились с тем, что управление рыболовецким промыслом должно осуществляться осмотрительно, однако подчеркнули, что соблюдение принципа предосторожности необязательно требует введения моратория на рыболовство.

31. На своей первой основной сессии, состоявшейся в Нью-Йорке в июле 1992 года, Конференция Организации Объединенных Наций по трансзональным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб также рассмотрела этот вопрос. Она не смогла прийти к консенсусу в отношении принципа принятия мер предосторожности, который многие страны приравнивают к мораторию на рыболовство и считают слишком радикальным его применение в отношении такой сравнительно экологически безопасной отрасли, как рыболовство. В то же время был достигнут консенсус в отношении необходимости внедрения или укрепления осторожного подхода в области управления рыболовством. На Межамериканской конференции по ответственному рыболовству (Мехико, 1993 год) также отмечалась необходимость учета принципа осторожности в Кодексе поведения в отношении ответственного рыболовства, который должен быть подготовлен ФАО.

32. Еще одним примером осторожного подхода является то, в какой форме Консультативный комитет по управлению рыболовством (ККУР) Международного совета по исследованию моря (ИКЕС) дает рекомендацию своим государствам-членам:

"Там, где в отношении нынешних запасов невозможно провести какую-либо аналитическую оценку с приемлемой степенью надежности, ККУР, на основе осторожного подхода, указывает общие допустимые уловы (ОДУ) для уменьшения степени опасности чрезмерной эксплуатации этих рыбных запасов".

33. ИмPLICITно предполагается, что в отсутствие научных оценок неконтролируемое рыболовство, вероятно, приведет к созданию избыточного рыбопромыслового потенциала и истощению рыбных ресурсов. Превентивная мера заключается в установлении общих допустимых уловов на консервативных уровнях в целях ограничения улова до тех пор, пока не будут получены более качественные оценки. Предполагается, что подобные консервативные меры будут отменены лишь тогда, когда будет представлена более надежная информация.

34. В целом, осторожный подход направлен на содействие установлению более справедливого баланса между краткосрочными соображениями (которые ведут к чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов) и соображениями более долгосрочного характера. Он также направлен на содействие установлению более справедливого баланса между потребностями нынешнего и будущих поколений людей. Такой подход содействовал бы решению вопроса о справедливости с точки зрения разных поколений (чего требует ЮНСЕД) и, вероятно, сократил бы издержки наших нынешних решений для будущих поколений. В свою очередь, традиционное управление рыболовством, несмотря на то, что оно нацелено на обеспечение устойчивости, в первую очередь направлено на решение, причем довольно неэффективное, вопроса о справедливости с точки зрения разных поколений и о распределении ресурсов между нынешними потребителями. В отсутствие эксплицитного указания на социальные и экономические издержки для рыболовства концепция предосторожности могла бы привести к нарушению баланса в пользу не связанного с рыболовством использования морских ресурсов и будущих поколений.

35. Эта концепция также нацелена на противодействие последствиям нынешней тенденции к чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов из конъюнктурных соображений, что ведет к получению максимальных прибылей в секторе рыболовства, а фактически означает, что потребительским интересам нынешнего поколения отдается предпочтение перед интересами будущих поколений³. При таких темпах роста улова под угрозой окажутся рыбные ресурсы для будущих поколений, охрану которых и должен обеспечивать осторожный подход.

36. Кроме этого, органы управления рыболовством и рыбопромысловый сектор должны не только учитывать необходимость применения концепции осторожного подхода при осуществлении своей собственной деятельности, но и поощрять ее использование другими, чья деятельность ведет к снижению продуктивности океанов и наносит ущерб общинам, для которых рыболовство является главным источником средств к существованию.

V. ОСТОРОЖНЫЙ ПОДХОД В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ РЫБОЛОВСТВОМ

37. Принцип принятия мер предосторожности в контексте управления рыболовством в течение долгого времени пропагандировался в качестве средства, позволяющего избежать кризисов и более высоких издержек для общества. Он нечасто применяется на практике из-за того, что значительное внимание уделяется краткосрочным издержкам, в то время как перспективные выгоды должным образом не оцениваются. Необходимы эффективные меры, за счет которых управление рыболовством должно неуклонно идти по пути обеспечения такой эксплуатации рыбных ресурсов и управления, которые связаны с предотвращением риска. Новым элементом в рамках современных требований предосторожности является не столько то, какие управленческие меры предполагается предпринять, сколько то, каким образом такие меры должны осуществляться (например, применяться принудительно без каких-либо исключений) и когда они должны применяться (например, как только установлено, что какая-либо деятельность может иметь серьезные и потенциально необратимые последствия).

38. Максималистское толкование концепции предосторожности, ведущее к неоправданно строгим и дорогостоящим мерам, быстро стало бы непродуктивным, поскольку органы управления рыболовством воздерживались бы от самого широкого применения этой концепции. Поэтому проблема заключается в содействии эффективному соблюдению мер предосторожности в рыболовстве в той степени, в какой это необходимо для того, чтобы уровень риска необратимых последствий для окружающей среды и ресурсов был доведен до показателя, который ниже уровня, требующего принятия радикальных мер, которые потенциально могут нанести необратимый ущерб сектору рыболовства и общинам прибрежных районов. Этого можно было бы достичь за счет осуществления мер предосторожности на систематической основе на всех уровнях процесса управления, с тем чтобы значительно уменьшить опасность ошибок.

39. Зачастую полагают, что превентивные подходы к управлению в большей степени обеспечивают принятие мер предосторожности, чем при подходах реактивных, поскольку в рамках этих превентивных подходов за счет знания системы можно предвидеть неблагоприятные события. Подобная точка зрения основана на жесткой и ничем не обоснованной посылке, в соответствии с которой уровень достигнутых нами знаний позволяет надежно прогнозировать подобные явления и избегать их. К сожалению, системы рыболовства не в полной мере предсказуемы, и ошибки всегда возможны. Вследствие этого управленческая стратегия, основанная на мерах предосторожности, нуждается в наличии достаточного превентивного потенциала для избежания предсказуемых проблем, обладающего реактивными (коррективными) элементами, гибкостью и способностью к адаптации, с тем чтобы обеспечить безопасный процесс исследований на основе метода "проб и ошибок" по мере накопления знаний о характере работы системы. Элементы, которые следует включить в подобную стратегию, приведены в разделе D.

40. По этой же причине не всегда целесообразно полагаться на детерминистические псевдоколичественные показатели сомнительной точности в контексте управленческой системы, ориентированной на определенные цели (например, основанные на ОДУ и квотах). В рамках стратегий, основанных на более осторожном подходе, признаются неопределенности в том, что касается имеющихся данных, и эти стратегии содействуют обеспечению адаптации и гибкости за счет создания соответствующих учреждений и налаживания необходимых процессов принятия решений. Они будут основываться не только на консультативных заключениях экспертов, но и на участии населения. В сомнительных случаях в решения следует закладывать "безопасную ошибку" с должным учетом риска для ресурсов и социально-экономических последствий.

41. Осторожный подход в контексте управления рыболовством предполагает достижение согласия в отношении действий, которые должны быть предприняты с тем, чтобы избежать кризиса, а также действий, необходимых в тех случаях, когда кризис

возникает неожиданно. Соглашение о подобных мерах на международном уровне предполагает наличие согласованных стандартов, правил, критериев, критических предельных уровней и других элементов. Оно также предполагает международный консенсус в отношении допустимых уровней воздействия.

А. Стандарты, правила и критерии управления

42. Необходимы более обоснованные с количественной и качественной точек зрения параметры для таких широко и субъективно используемых терминов, как вредные, пагубные и недопустимые последствия, которые обычно применяются, когда речь идет о необходимости принятия мер предосторожности. Одна из крупных задач в области исследований и управления заключается в разработке соглашения о стандартах, правилах, критериях и критических предельных уровнях, которое должно стать основой для принятия решений и выполнения требований Конвенции 1982 года и Повестки дня на XXI век в том, что касается различных видов экосистем и ресурсов.

43. Правила, которые будут чрезмерно строгими или будут применяться без четкого понимания их практических последствий, не приведут к консенсусу в отношении необходимости всеобщего применения осторожного подхода. Следует также признать, что из-за общего характера принципов рационального природопользования и трансграничного характера многих ресурсов в ближайшем будущем в отношении управления ресурсами исключительных экономических зон, вероятно, необходимо будет вводить правила управления трансзональными рыбными запасами и запасами далеко мигрирующих рыб.

44. Хотя, вероятно, в отношении трансграничных ресурсов в международном масштабе могут быть согласованы лишь биологические критерии, предполагается, что в интересах всех имеющих выход к морю государств будет также рассмотрение их социально-экономических последствий в случае распространения этих критериев на все исключительные экономические зоны. В приводимом ниже перечне содержится несколько примеров принципов или правил, которые предложены в соответствующей литературе с целью проиллюстрировать как необходимость в них, так и трудность их определения с помощью адекватных формулировок:

а) рыболовство не должно приводить к сокращению численности любого вида морских ресурсов ниже уровня, близкого к тому, который обеспечивает наибольший ежегодный чистый прирост ихтиомассы стада;

б) рыболовство не должно приводить к добыче таких объемов целевых или нецелевых видов, которые приведут к значительным изменениям во взаимосвязи между любыми ключевыми компонентами морской экосистемы, частью которой они являются;

с) смертность любых целевых или нецелевых видов является недопустимой, если ее масштабы превышают уровень, который, в сочетании с другими причинами смертности, приведет к такому общему уровню, который не обеспечивает устойчивого воспроизводства популяции в долгосрочной перспективе;

д) органы управления рыболовством должны устанавливать уровни отлова целевых видов в соответствии с требованием о том, что объемы отлова рыбы не должны превышать экологически устойчивых уровней в отношении как целевых, так и нецелевых видов.

45. Первый принцип предполагает, что численность видов не должна сокращаться ниже уровня, соответствующего уровню максимального устойчивого вылова, при котором ежегодные темпы

биологического воспроизводства (оборота) этих видов наивысшие. Это согласуется с требованиями Конвенции 1982 года. Тем не менее неоднократно демонстрировалось, что зачастую неразумно осуществлять максимальный устойчивый вылов того или иного вида. Кроме этого, от рыбопромысловых предприятий, ведущих добычу различных видов, соблюдение этого принципа потребовало бы отказа от максимального устойчивого вылова всех видов, и поэтому общий уровень эксплуатации ресурсов соответствовал бы самому низкому уровню, который необходим тогда, когда речь идет о видах, имеющих самую низкую репродуктивность, что привело бы к значительному недоиспользованию соответствующих ресурсов⁴.

46. Второй принцип предполагает, что рыболовство не будет "значительно" нарушать трофическую связь в условиях отсутствия информации о том, как определять, является ли наблюдаемый или потенциальный уровень воздействия значительным. Кроме этого, применение первого принципа на практике привело бы к установлению различных уровней смертности в отношении различных видов, а это привело бы к изменению в относительном изобилии видов и повлияло бы на трофическую связь. Вследствие этого второй принцип трудно применять на практике в отношении многих рыболовецких хозяйств, и он может даже не согласовываться с первым.

47. Третий и четвертый принципы требуют, чтобы при оценке последствий рыболовства учитывались все источники, обуславливающие гибель видов. Это представляется очень сложной задачей, поскольку в это число будут входить источники, обуславливающие естественную гибель видов, а также источники, прямо или косвенно обуславливающие гибель рыбы в ходе лова (прилов, выброс, повреждения и т.д.).

48. Даже если предположить, что данная задача осуществима, проблема сохраняется из-за туманности термина "устойчивое" в обеих формулировках. В теории рыболовецкие хозяйства являются устойчивыми при различных уровнях рыбных запасов и темпах вылова, однако они не являются эквивалентными с точки зрения опасности прекращения пополнения стада. Для того чтобы концепция устойчивости могла на практике применяться в контексте управления рыболовством, она должна быть разработана с учетом риска для ресурсов и, как следствие этого, для общин, занимающихся рыбным промыслом⁵.

49. В Конвенции 1982 года говорится, что объем запасов не должен сокращаться до уровня, который ниже, чем уровень, обеспечивающий максимальный устойчивый вылов, и этот уровень может рассматриваться в качестве нижнего предела порога "устойчивости" запасов, если данное понятие выражается с точки зрения вероятности. В целях обеспечения устойчивости популяций при низкой степени риска для пополнения стада необходимы новые критерии, не предусмотренные в Конвенции 1982 года. Вследствие неопределенности, присущей их определению, эти критерии предпочтительно связывать с вероятностью⁶.

50. Правила принятия решений можно было бы также обосновать экономическими соображениями, связанными, например, с рыбопромысловым потенциалом: например, если рыбопромысловый потенциал растет быстрее, чем уловы в тот или иной период, то принимаются меры по его "замораживанию". Если уровень рыбопромыслового потенциала выше, чем тот, который необходим для обеспечения допустимого улова, более чем на определенный процент, он должен быть сокращен, и т.д. Могут использоваться другие экономические критерии, но для того, чтобы использовать их применительно к управлению транснациональными рыбными запасами и запасами далеко мигрирующих рыб, они должны быть достаточно общими, с тем чтобы они были приемлемыми для всех сторон, и достаточно конкретными, с тем чтобы можно было использовать их на практике.

В. Критерии управления экосистемой

51. Управление экосистемой все чаще определяется как необходимая основа для управления рыболовством. Это требование по своему характеру связано с осторожным подходом в том смысле, что оно предполагает, что целостность и основные функции экосистемы должны сохраняться в качестве предпосылки устойчивого рыболовства. Тем не менее на практике мы все еще не знаем, как управлять экосистемами. Если должен поддерживаться баланс между компонентами экосистемы, то сведение к минимуму прилова или использование обеспечивающих избирательность средств улова, как подсказывает здравый смысл, могут оказаться не наилучшим решением.

52. Предполагается, например, что при управлении добычей различных видов рыбы разумная стратегия будет заключаться в вылове всех видов в соответствующей пропорции к объему их популяции, с тем чтобы поддерживать общую структуру экосистемы. Однако этого нелегко добиться без потерь видов, пользующихся меньшим спросом, и, несомненно, по данному вопросу необходимо провести дополнительную работу, прежде чем можно будет дать объективные указания.

53. Необходимы новые руководящие принципы и критерии для реализации осторожного подхода к управлению экосистемой, связанные с глобальными индикаторами стресса, факторами восстанавливаемости, условиями хабитата и т.д. Необходимо разработать и согласовать критерии оценки экологического стресса, для того чтобы обеспечить наличие практических критериев и классификацию последствий как приемлемых/ неприемлемых с точки зрения экосистемы.

54. Необходимы также разъяснения, например, в отношении меры "устойчивости" экосистемы или в отношении определения "обратимости" того или иного воздействия на нее. Экосистемы имеют определенную степень природного разнообразия и могут переходить от одного состояния равновесия к другому вследствие изменчивости самой окружающей среды или воздействия антропогенных факторов. Поэтому устойчивость не следует путать со стабильностью. Что касается обратимости, то надлежащее управление рыболовецким промыслом может устранить нежелательные последствия рыболовства и восстановить продуктивность, однако нет гарантии того, что экосистема вернется к своему совершенно "первоначальному" состоянию.

55. Некоторые цели и принципы управления экосистемами можно обнаружить в статуте управления Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (КСМЖРА) и в Стратегии устойчивости 1990 года, разработанной Всемирным союзом охраны природы (ВСОП). К их числу относятся: минимизация конверсии критических экосистем до "более низких" условий, компенсирующая конверсия хабитата с восстановлением

(обеспечивающая отсутствие чистых потерь)⁷, поддержание экологических взаимосвязей, поддержание популяций на уровне максимального ежегодного прироста, восстановление истощенных популяций, сведение к минимуму риска необратимых изменений в морской экосистеме и т.д.

56. После того как будут введены руководящие принципы сохранения генофонда, они еще больше усложнят проблемы, поскольку мероприятия по управлению должны будут удовлетворять природоохранным требованиям на уровне экосистем/биологического разнообразия, а также на уровне видов и на генетическом уровне. Тем не менее определение и анализ критериев управления, поведения видов, а также рисков, связанных с этими критериями, должны быть главными темами прикладных исследований в следующем десятилетии, с тем чтобы можно было реализовать осторожный подход к управлению.

57. Изложенные выше соображения, связанные со стандартами, правилами и критериями, показывают, что осторожный подход к управлению требует методичных усилий ученых по разработке научного аппарата. Без него концепция принятия мер предосторожности останется на уровне международной риторики.

С. Допустимые уровни воздействия

58. Для того чтобы можно было с выгодой развивать трансзональные рыбные запасы и запасы далеко мигрирующих рыб, необходимо установить в качестве допустимого определенный уровень воздействия. В рыболовстве стратегия, обеспечивающая отсутствие негативного воздействия, явилась бы утопией, поэтому необходимо: а) достаточно точно идентифицировать и прогнозировать последствия (и риски) рыболовства, б) согласовывать допустимые уровни воздействия (и риска) и с) развивать структуры управления, способные обеспечивать функционирование рыбопромысловых предприятий в пределах этих уровней.

59. Концепция "допустимых уровней воздействия" может быть связана с концепцией "ассимилятивного потенциала", вызвавшей серьезные дискуссии между теми, кто занимается вопросами охраны окружающей среды. Вторая из этих двух концепций предполагает, что природа может абсорбировать определенный объем загрязняющих веществ без значительных последствий (например, сброс отработанных загрязняющих веществ, аккумулирующихся в городах, радиоактивных отходов, тяжелых металлов и других загрязняющих веществ, имеющих серьезные и потенциально необратимые последствия). Тем не менее в случае рыболовства проблема заключается в другом. Рыбные ресурсы обладают ассимилятивным потенциалом с точки зрения уровня смертности, при котором они могут выживать, сохраняя в то же время в значительной степени свою способность восстанавливаться или возвращаться к первоначальному состоянию после окончания вызванного рыболовством стресса. В какой-то степени ОДУ может рассматриваться как критерий, соответствующий критерию "максимальной ассимилятивной способности" того или иного вида с точки зрения обусловленного рыболовством стресса; он представляет собой ту границу, которую рыбохозяйства не должны пересекать и, возможно, даже приближаться к ней⁸. Перечисленные выше принципы предполагают допустимый уровень воздействия. Ситуация становится более сложной, когда рассматривается ассимилятивная способность того или иного многовидового ресурса или экосистемы, для которых все еще нет средств измерения.

60. Допустимый уровень воздействия (или риска) может быть определен как уровень, который никогда не будет в полной мере приемлем (т.е. не будет окончательно одобрен), но который будет объектом постоянного рассмотрения и в конечном итоге будет модифицироваться по мере расширения наших знаний. Степень допустимости последствий (или риска) будет определяться, в частности, с точки зрения соотношения "риск-выгоды" при должном учете долгосрочных

потребностей и природных активов. Для этого необходим исследовательский потенциал, с тем чтобы отделить последствия "естественных" ежегодных колебаний и последствий рыболовства от антропогенных факторов деградации окружающей среды, в том числе глобальных изменений климата. Также необходимо создать эффективный потенциал в области контроля, призванный обеспечить соблюдение таких уровней. И наконец, необходимо создание страховочных механизмов (например, с точки зрения страхования, компенсации и т.д.) для защиты пользователей и ресурсов от различного рода опасностей.

61. Невозможно научным путем объективно определить, что является допустимым для общества, а что нет. Важной предпосылкой для того, чтобы последствия рыболовства были допустимыми, является обратимость этих последствий тогда, когда обусловленное добычей рыбы давление уменьшается или прекращается. Возможно, то, что может быть допустимым для одних стран или групп пользователей, может быть неприемлемым для других, и не следует недооценивать значимость и важность традиций и культуры. Наука должна дать методы оценки последствий и объективные критерии, с тем чтобы облегчить достижение согласия. Трудности при этом будут не меньше, чем при определении ОДУ, и следует ожидать серьезных научных споров о виде воздействия, который можно ожидать, и о степени точности, с которой он может быть определен. Степень допустимости любого воздействия будет определена лишь после проведения интенсивных переговоров между заинтересованными сторонами. Маловероятно, что подобные переговоры будут протекать легко или на рациональной основе, если они будут проводиться в контексте кризиса. Поэтому желательно интегрировать переговоры о воздействии в процесс управления до того, как рыбным запасам будет нанесен ущерб, а потенциальные социально-экономические проблемы приобретут чрезвычайную остроту.

D. Практические руководящие установки в области управления

62. В рамках политики управления рыбным промыслом, построенной на разумном толковании концепции осторожности, должны быть приняты следующие меры: а) конкретно утвержден принцип устойчивого развития, определенный Конференцией ФАО⁹; б) определен комплекс в целом соответствующих ему задач; и с) принят осторожный подход на основе следующих мер:

- i) использование наиболее достоверных научных данных и – в том случае, если этого недостаточно, – осуществление капиталовложений в экстренные исследования одновременно с принятием временных управленческих мер на уровне, необходимом для предотвращения непоправимого ущерба;
- ii) совершенствование информационных систем. Соответствующие затраты могут быть покрыты за счет сборов с рыбопромысловых компаний и должны быть соизмеримыми с уровнем риска. Необходимо обеспечить охват всех ресурсов, затрагиваемых как прямо, так и косвенно. Международные и региональные механизмы должны обеспечивать активное поощрение развития совместных научно-исследовательских программ;
- iii) принятие более широкого комплекса параметров и управленческих критериев, более непосредственно связанных с задачами, поставленными в контексте рыбного промысла, и их использование для оценки эффективности управленческой системы (например, применительно к запасам);

- iv) согласование комплекса критериев и правил до возникновения кризиса. Такие критерии и правила составляют основу для достижения согласия в отношении степени негативных последствий, связанных с тем или иным новым методом или практикой рыбного промысла;
- v) согласование допустимых уровней воздействия (и риска) в рамках процесса, обеспечивающего выявление возможностей для достижения компромиссов и поощрение транспарентности, особенно в том, что касается общественного мнения;
- vi) учет комбинированной нагрузки на ресурсы и окружающую среду. В тех случаях, когда особенно неблагоприятные экологические условия негативным образом затрагивают запасы, могут вводиться ограничения на вылов или специальные меры в области рыбного промысла;
- vii) обеспечение управления рыбным промыслом в контексте комплексного управления прибрежными районами и повышение отраслевой информированности о последствиях внешних факторов для производительности рыбного промысла;
- viii) принятие пороговых ограничений и управленческих стратегий, включающих в себя заранее согласованные меры, которые автоматически принимаются в том случае, если запасы или экологические условия достигают критического состояния, определенного в контексте заранее согласованных правил, критериев и параметров¹⁰;
- ix) расширение участия пользователей, не занимающихся рыбным промыслом, и диалога с ними в контексте развития рыбного промысла и управления им с учетом интересов всех сторон. Согласно Повестке дня на XXI век, эта мера необходима для обеспечения долгосрочной жизнеспособности рыбного промысла и подразумевает повышение транспарентности процесса управления и процедур отчетности;
- x) совершенствование процедур принятия решений. Решения, принимаемые консенсусом, могут лишь приводить к неэффективным договоренностям на уровне самого низкого общего знаменателя. Внедрение процедур голосования или использование их в тех случаях, когда они уже предусмотрены, будет способствовать улучшению сложившегося положения;
- xi) укрепление мер мониторинга, контроля и управления, что, в свою очередь, обеспечит расширение возможностей в плане обнаружения нарушений и принятия мер наказания (включая юридические меры), увеличение штрафов до запретительно высоких уровней и более бдительное и эффективное выполнение обязательств государства флага и государства порта;
- xii) принятие экспериментальных мер в области управленческих стратегий и проектов развития на основе соответствующих научных исследований. В тех случаях, когда прогнозируется возникновение угрозы для ресурсов, реакцию на возможные управленческие стратегии и последствия проектов развития

следует оценивать на экспериментальной основе одновременно с проведением оценок экологических последствий.

63. Осторожный подход к управлению рыбным промыслом не требует, чтобы все указанные меры предосторожности принимались одновременно во всех рыбопромысловых хозяйствах. Характер и срочность требуемых мер определяются вероятностью возникновения последствий того или иного характера и масштабов; такой механизм должен быть заложен в систему управления и основан на соответствующих критериях. Когда риски известны и крайне высоки, принятие решений о том, какую деятельность следует разрешать или запрещать, не вызывает особых трудностей. Предложения о запрете на использование взрывчатых веществ для рыбного промысла в открытом море, даже если они не будут подкреплены какими-либо научными данными, по всей вероятности, не встретят серьезного противодействия на международном уровне, поскольку вредные виды рыбного промысла (например, с применением динамита и ядовитых веществ), как правило, запрещены национальным законодательством, регламентирующим рыбный промысел. Однако принятие решения о том, является ли приемлемым 5-процентный прилов акул в ходе ярусного лова тунца, потребует более тщательного рассмотрения.

VI. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ

A. Концепция ответственной технологии

64. В международном экологическом праве этот принцип зачастую ассоциируется с требованием применять "наилучшую из имеющихся технологий"; в данном случае налицо очевидная параллель с "наиболее достоверными научными данными". Согласно некоторым толкованиям этой формулировки, речь идет о требовании во всех случаях применять технологию, которая имеет наименьшие экологические последствия, независимо от

краткосрочных социально-экономических издержек. Однако такое толкование оспаривается на основании того, что подобная технология не во всех случаях будет достаточно недорогостоящей для применения всеми странами, и в особенности развивающимися странами¹¹.

65. В резолюции 44/228 от 22 декабря 1989 года по вопросу о ЮНСЕД Генеральная Ассамблея вместо указанной формулировки употребила формулировку "экологически безопасная технология", подчеркнув необходимость учета социально-экономических ограничений. Эта формулировка не претендует на ограничение выбора единственной ("наилучшей" или наиболее безопасной) технологией и подразумевает, что многие безопасные технологии могут использоваться в сочетании друг с другом.

66. В Канкунской декларации (Мексика, 1992 год) говорится, что "государства должны поощрять создание и применение таких орудий и методов промысла, которые позволяют свести к минимуму потери улова рыбы, являющейся предметом лова, и прилова других видов рыб". Если принять во внимание социально-экономические факторы, относящиеся к концепциям устойчивого развития и ответственного рыболовства, то потребности в технологии следует определять с учетом сохранения на существующем уровне или сокращения непреднамеренных последствий рыбопромысловой деятельности как в период лова, так и после него в пределах заранее определенных приемлемых (допустимых) критериев, которые могли бы на универсальной основе применяться всеми странами.

67. В экологическом праве технологии зачастую заносятся в отдельные списки, "цвет" которых отражает предполагаемую степень экологической безопасности. "Черные" или "красные" списки охватывают технологии с недопустимо высоким уровнем негативных последствий. "Серые" и "оранжевые" списки включают в себя технологии, которые могут быть использованы при определенных условиях. В "зеленых" списках перечисляются те технологии, которые, как полагают, являются безвредными или приводят лишь к последствиям, не превышающим допустимых уровней¹².

68. Этот подход косвенным образом применяется к рыбному промыслу на основе положений Конвенции о сохранении дикой природы и экосистем в Европе (Берн, 1979 год). В приложении IV к этой Конвенции приводится список запрещенных к использованию снастей неизбирательного действия, в число которых входят все сети. Хотя этот список изначально предназначался для защиты перелетных птиц, в Италии на него была сделана ссылка в связи с запретом на лов рыбы крупноразмерными пелагическими дрейфтерными сетями. Важное значение сетей для рыбного промысла и тот факт, что благодаря применению сетей обеспечивают свое существование мелкие рыболовы и представители коренных народов, свидетельствуют о необходимости тщательного изучения вопроса до обращения к спискам, содержащимся в соглашениях, не имеющих отношения к рыбному промыслу, а также до составления конкретных списков рыбопромысловых зон.

69. С учетом высокой степени проработанности концепции ответственного рыболовства и предстоящего принятия кодекса поведения для ответственного рыболовства, возможно, было бы полезно сослаться на определенные в этом кодексе требования, касающиеся "технологий ответственного рыболовства" (в том числе технологий, применяемых в период лова и после него). Ответственные технологии необходимо будет применять во всех сферах рыбного промысла, включая лов, переработку на суше и в море и распределение продукции. Хотя в данной связи могут применяться некоторые общие руководящие принципы, основанные на известных характеристиках ресурсов и технологий, наиболее ответственное сочетание технологий для использования в конкретной рыбопромысловой зоне будет согласовываться на индивидуальной основе

с конкретными ссылками на согласованные управленческие параметры и допустимые уровни последствий, установленные для данной зоны.

70. Кроме того, может возникнуть такая ситуация, когда теоретически на рынке имеется "наилучшая" технология, однако на деле она не доступна для некоторых стран по причине своей стоимости или сложности. Очевидно, что во многих случаях универсальное использование "наилучшей технологии" потребует повышения эффективности международного сотрудничества в области передачи технологии, что подчеркивалось в Повестке дня на XXI век¹³.

В. Предварительное согласие и предварительные консультации

71. В контексте опасных загрязняющих видов экономической деятельности зачастую говорится о процедурах предварительного согласия и предварительных консультаций. Практическое значение этого состоит в том, что до внедрения той или иной новой технологии в контролируемой или регламентируемой сфере компания, предлагающая ее внедрить, должна представить достаточный объем информации о внедряемой технологии и ее возможных последствиях и в конечном счете получить согласие других пользователей¹⁴. В том случае, если вопрос о внедрении технологии решается положительно, как правило, предусматривается принятие ряда конкретных мер, включая, например, ограничение масштабов первого проекта, специальные требования к контролю и отчетности и т.д.

72. Вопрос об универсальном применении механизмов предварительного согласия или предварительных консультаций в области рыбного промысла потребует дальнейшего рассмотрения и уточнения¹⁵. Он может рассматриваться применительно к некоторым особенно продуктивным и потенциально опасным технологиям и/или к особенно уязвимым ресурсам или хрупким экосистемам в тех случаях, когда можно вести речь о тяжелых, необратимых последствиях. До внедрения новой методологии может потребоваться предварительное согласие регионального органа управления. Возможно, предложение о внедрении указанной процедуры получит более позитивный отклик в том случае, если новые технологии будут патентоваться, что свело бы к минимуму риск нанесения ущерба "первооткрывателю".

73. На практике государству, предлагающему внедрить новый метод, будет предложено представить доклад, сопоставимый с докладом об оценке экологических последствий. В рамках такой оценки будут проанализированы потенциальные последствия метода для облавливаемого вида и ассоциированных видов, которые могут облавливаться другими рыбопромысловыми компаниями или употребляться в пищу рыбами облавливаемого вида. Вместе с тем очевидно, что, помимо сложности такой оценки последствий с научной точки зрения, ее нельзя провести без реальной рыбопромысловой операции с применением предлагаемого метода (хотя бы на экспериментальной основе). Объем связанных с этим административных работ может быть очень велик, и такую процедуру следует и впредь применять лишь в порядке исключения. Специальные процедуры контроля и отчетности могли бы также использоваться для видов деятельности, которые

рассматриваются как недопустимые в долгосрочной перспективе и в отношении которых было принято решение о постепенном прекращении использования. В ходе периода прекращения использования можно было бы направлять запросы о представлении промежуточных докладов.

74. В случае с участками открытого моря, не охватываемыми какими-либо конкретными международными соглашениями, отсутствует компетентный орган, в который могли бы направляться просьбы о предоставлении предварительного согласия. Кроме того, в этом случае не будет и системы контроля или обеспечения соблюдения установленных правил, что, в свою очередь, не позволит выявлять случаи применения вредных методов и оценивать их последствия. В этой связи необходимо будет четко определить юридические обязанности государств флага, особенно если государства флага регистрируют все суда, которым разрешено вести рыбный промысел в открытом море, в соответствии с положениями Соглашения 1993 года о содействии применению рыболовными судами мер в области сохранения и рационального пользования ресурсами в открытом море.

VII. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ РЫБОЛОВСТВА

75. Все определения концепции осторожности предусматривают, что "отсутствие полной определенности с научной точки зрения не должно использоваться в качестве предлога для того, чтобы откладывать внедрение эффективных с точки зрения затрат мер по предотвращению деградации окружающей среды" (принцип 15 Рио-де-Жанейрской декларации). Таким образом может создаться впечатление того, что требование об осторожности не предполагает принятия каких-либо мер, связанных с научными исследованиями в области рыболовства. Тем не менее на практике эффективное принятие мер в целях обеспечения осторожности требует значительной научной поддержки, которую надлежит адаптировать к новым требованиям.

A. "Наиболее достоверные научные данные"

76. В прошлом основой для сотрудничества в области международного управления рыбным промыслом служил существовавший в научных кругах консенсус в отношении причинно-следственных связей и потенциальных последствий рыболовства. Он должен и впредь играть роль одного из наиболее нейтральных и бесконфликтных факторов, вносящих вклад в разрешение споров между государствами и конкурирующими группами пользователей.

77. Участники Кристианской конференции, состоявшейся в 1901 году непосредственно перед созданием Международного океанологического совета (МОС), пришли к согласию в отношении принципа научных исследований в качестве основы для рационального пользования морскими ресурсами. Аналогичный принцип был также утвержден на организованной ФАО Международной конференции по сохранению живых ресурсов моря (Рим, 1955 год). В Конвенции 1982 года предусматривалось, что при разработке и принятии мер в области управления и сохранения ресурсов в исключительных экономических зонах следует принимать во внимание наиболее достоверные научные данные (статья 61). Что касается открытого моря, то в этой Конвенции указывается,

что меры разрабатываются с учетом таких научных данных (статья 119). Наконец, в преамбуле резолюции 44/225 Генеральной Ассамблеи признавалось, что "в любых регламентирующих мерах ... должны учитываться последние научные данные".

78. В Конвенции 1982 года не предусматривается какое-либо поддающееся количественной оценке определение достоверности требуемых данных. Требование о том, чтобы данные были наиболее достоверными из имеющихся, предполагает, что при разработке мер по сохранению ресурсов могут использоваться данные низкого качества при условии, что они признаются в качестве наиболее достоверных из имеющихся данных. В Конвенции 1982 года не содержится каких-либо руководящих установок в отношении того, каким образом должен решаться вопрос о том, какая научная информация является "наиболее достоверной" (см. примечание 16). В ней также не указывается, каким образом следует действовать в отсутствие в научных кругах консенсуса, наличие которого в данной ситуации косвенно подразумевается, или же в тех случаях, когда научной информации нет вообще.

79. Хотя в Конвенции 1982 года не предусматривается, что действующее рыболовное хозяйство может быть закрыто по причине отсутствия достаточной научной информации, она не предполагает соблюдения каких-либо обременительных условий до того, как могут быть приняты необходимые меры по сохранению ресурсов. Поэтому можно предположить, что, если исходить из духа Конвенции, в рассматриваемом случае недостающую научную информацию нужно в срочном порядке собрать, однако это не предполагает, что в период ее сбора не могут быть приняты требуемые меры. Концепция осмотрительности гарантирует, что реализация мер не будет отложена на неопределенный срок.

80. Высказывалась обеспокоенность в связи с тем, что этот принцип может подразумевать, что потребность в обосновании управленческих решений научными фактами отпала. Налицо явная опасность того, что под прикрытием концепции осторожности принцип объективности научных данных может применяться не столь неукоснительно, что, в свою очередь, приведет к негативным последствиям для международного диалога. Едва ли можно спорить с тем, что в случае наличия научных данных, а также системы контроля и управления должно возобладать основное требование Конвенции 1982 года, и решения следует принимать именно на этой основе¹⁶. Таким образом, экстренные меры, принимаемые в отсутствие научного консенсуса, могут быть оправданы лишь в тех случаях, когда имеет место опасность серьезного и необратимого ущерба, в связи с чем концепцию осторожности можно рассматривать как фактор, заполняющий пробелы в Конвенции 1982 года и не допускающий возникновения таких ситуаций, когда отсутствие научных данных или консенсуса откроет лазейку для нерациональных управленческих методов и реализации стратегий развития, имеющих негативные или необратимые последствия.

81. В международном органе по вопросам управления рыбным промыслом государство, желающее доказать необходимость осторожного подхода в целях содействия осуществлению управленческих мер, должно будет убедить другие стороны в наличии исключительных обстоятельств, определяющих необходимость подачи его заявки, а также высокой степени риска серьезного и необратимого ущерба. Ученые должны продемонстрировать существование и масштабы риска путем проведения анализа риска. В том случае, если имеющаяся информация будет сочтена недостаточной для того, чтобы объективно продемонстрировать наличие риска, применение концепции осторожности может оказаться контрпродуктивным. В случае отсутствия объективно подтвержденных рисков органам управления придется иметь дело с "предполагаемыми рисками". Именно это зачастую происходит в случае с рисками глобального значения, в связи с чем консенсус необходимо будет обеспечивать в рамках чисто политического процесса на основе самых широких консультаций и максимально возможной транспарентности.

В. Бремя доказывания

82. На практике бремя доказывания традиционно возлагалось на сторону, занимающуюся научными исследованиями и вопросами управления промыслом. Для того чтобы можно было принимать меры по управлению, необходимо было сначала, опираясь на имеющиеся данные, продемонстрировать, что запасам может быть причинен (или уже причиняется) ущерб или что степень эффективности рыболовства может быть повышена. Во многих случаях такой подход не давал должного эффекта, поскольку рыбохозяйственные исследования обычно отставали от развития рыбного промысла. Как принцип, так и практика осторожного подхода означают, что принятие мер может оказаться необходимым и в отсутствие всесторонних доказательств степени риска и причинно-следственных связей.

83. В тех случаях, когда международный консенсус относительно того, какие меры следует принять, не может быть достигнут по причине недостаточности информации, предлагается перекладывать бремя доказывания на получателей выгоды от эксплуатации экосистемы, возлагая на них обязанность доказать, что планируемая ими деятельность не повлечет за собой "серьезных и необратимых" последствий для ее ресурсов. Соответственно, бремя предоставления доказательств того, что промысловая деятельность ведется ответственным образом, возлагалось бы на самую отрасль.

84. В качестве примера можно сослаться на то, что в резолюции 44/225 Генеральной Ассамблеи содержится рекомендация ввести полный запрет на лов рыбы дрифтерными сетями большого размера в отсутствие научного консенсуса о вероятных долгосрочных последствиях, а это означает, что запрет на использование оспариваемого метода ведения рыбного промысла будет действовать до тех пор, пока не будет доказана его приемлемость. В резолюции указано, что:

"такая мера не будет введена в каком-либо регионе или, в случае ее осуществления, может быть отменена, если будут приняты эффективные меры по сохранению и управлению на основе статистически достоверного анализа, совместно проведенного соответствующими членами международного сообщества ...".

85. Эта резолюция изменила принятый порядок действий, рекомендовав принятие незамедлительных и жестких мер (т.е. полный запрет на использование не отвечающих предъявляемым требованиям снастей) с учетом озабоченности международного сообщества, основывающейся на предположении о том, что, пока не будет доказано обратное, использование дрифтерных сетей оказывает нежелательное воздействие на ресурсы. Было достигнуто согласие относительно того, что такие меры могут, в принципе, быть отменены, если на основе совместного научного анализа будет достигнут консенсус в отношении эффективности мер управления. Однако в этой

резолюции не были определены какие-либо основные принципы или критерии того, как расценивать качество или адекватность имеющихся сведений или эффективность мер управления.

86. Это решение было подтверждено в резолюции 46/215 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, в которой содержится призыв принять меры против этого метода ведения рыбного промысла на том основании, что:

"члены международного сообщества рассмотрели имеющиеся наиболее достоверные научные данные ... и не смогли прийти к выводу, что эта практика не имеет серьезных отрицательных последствий ... и что ... имеющиеся данные не свидетельствуют о возможности полного предотвращения этих последствий".

87. Еще один пример подобного перекладывания бремени доказывания на другую сторону может быть найден в правиле 345/92 Совета Европейского экономического сообщества (ЕЭС), в соответствии с которым регламентируется порядок использования и длина дрейфтерных сетей (ограничиваемая пределом в 2,5 км) в водах ЕЭС. Пунктом a статьи 9 этого правила предусматривается распространяющаяся на некоторые суда частичная отмена этого правила на период до 31 декабря 1993 года в том, что касается использования снастей большей длины:

"действие настоящей частичной отмены истекает в вышеупомянутые сроки, если Совет, принимая решение квалифицированным большинством по предложению, представленному Комиссией, не постановит продлить их в свете научных данных, свидетельствующих об отсутствии какого-либо связанного с этим экологического риска".

88. Из концепции перекладывания бремени доказывания на другую сторону вытекает, что, если не доказано обратное, некоторые методы ведения рыбного промысла могут рассматриваться как наносящие вред, т.е. в отсутствие исчерпывающей информации приоритетное внимание систематически уделяется ресурсам. Смысл этого можно истолковать следующим образом: методы ведения рыбного промысла, формально не разрешенные в том или ином районе управления или в отношении того или иного конкретного вида, являются запрещенными. Это требование связано с принципом, согласно которому, прежде чем приступить к использованию в той или иной экосистеме новых технологий или практики, необходимо представить оценку экологического воздействия. Оно связано также с концепцией предварительного согласия, или предварительного санкционирования, рассматриваемой в разделе VI.B.

89. Согласно этой концепции, промышленности и рыбопромысловым общинам придется покрывать расходы, связанные с проведением исследовательской работы, и, возможно, отказаться от некоторых видов приносящей доход деятельности, если им не удастся убедить компетентные органы в приемлемости соответствующего метода. Было бы справедливо предоставить людям, деятельность и способность получения средств к существованию которых ставятся под угрозу в результате принятия этой меры, возможность подготовить необходимые доказательства в пределах определенного срока.

90. Обычно невозможно сколь-либо точно предсказать те последствия, которые будет иметь тот или иной новый вид рыбопромысловой деятельности до того, как начнется его осуществление и будут собраны определенные данные. На этом основании может сформироваться представление о том, что появление каких-либо новых видов промысла невозможно, поскольку участники соответствующей деятельности не могут предоставить сведений об отсутствии неблагоприятных последствий. В таком случае соблюдение принципа осторожного подхода должно привести к заключению соглашения об опытно-экспериментальном рыбопромысловом предприятии, достаточно крупном для того, чтобы обеспечить сбор данных и накопить необходимую научную информацию, но в то же время и достаточно мелком, с тем чтобы устранить вероятность нанесения необратимого ущерба. На практике, как правило, принимается компромиссное решение: приходится соглашаться с незначительным риском для эксплуатируемых ресурсов в обмен на получение возможности обеспечения человека продовольствием и средствами к существованию.

91. В то же время в соответствии с принципом осторожного подхода могут приниматься временные меры предосторожности с уделением должного внимания фактическому характеру и уровню риска для соответствующих ресурсов и социально-экономическим издержкам для соответствующей общины. Поэтому запрещение методов ведения рыбного промысла было бы крайней мерой, оправданной лишь в тех случаях, когда риск нанесения необратимого ущерба ресурсам или общине велик. Как представляется, широкое применение концепции перекладывания бремени доказывания на другую сторону в операциях по управлению рыбным промыслом привело бы к значительному экономическому ущербу и дискредитации самой концепции осторожного подхода.

С. Роль статистических методов

92. В Конвенции 1992 года не дается каких-либо указаний на то, каким образом можно определить, какие научные данные являются "наиболее достоверными". В резолюции 44/225 Генеральной Ассамблеи содержится требование о проведении "статистически достоверного анализа", и введение этого нового термина могло бы рассматриваться как попытка дальнейшей конкретизации концепции "наиболее достоверных данных" путем приравнивания ее к понятию "статистически достоверных данных". Преимущество включения в эту концепцию элемента статистики заключается в том, что это дает возможность использования признанных математических методов и способов математического анализа. Это также заставляет ученых и работников директивных органов признать и четко определить уровни неопределенности и рисков, связанных с этими решениями.

93. Ученым еще предстоит договориться о том, какие статистические методы использовать (параметрические, непараметрические, геостатистические) и какой метод анализа является наиболее приемлемым для решения той или иной конкретной задачи. Рыбопромысловые предприятия, как правило, не удовлетворяют в строгом смысле требованиям в отношении беспристрастного применения обычных статистических методов, кроме того, по-прежнему может являться предметом обсуждения надежность многих видов статистического анализа. Как следствие, достичь консенсуса в отношении того, какими видами "статистически наиболее достоверного анализа" надлежит пользоваться, порой может оказаться не так легко. Даже самые достоверные статистические методы, применяемые при обработке ненадежных данных, могут привести к получению

результатов, на которые нельзя будет положиться. Поэтому очевидно, что строгие статистические методы должны применяться и в системах сбора данных. Соблюдение этого требования имеет особое значение применительно к рыбопромышленным данным.

D. Практические указания по проведению исследований

94. Высказанные выше соображения свидетельствуют о том, что основной вклад науки о рыбном промысле в разработку принципа осторожного подхода к управлению рыболовством будет заключаться в том, чтобы:

- i) содействовать проведению многоотраслевых научных исследований, в том числе исследования в социологической и экологической областях, с учетом того, что наличие биологических данных не предотвращает перелов;
- ii) расширять круг моделей рыбного промысла (биоэкономических, многовидовых и экосистемных моделей) с учетом взаимодействия экологических и технологических факторов и взаимного воздействия видов;
- iii) проводить анализ различных возможных вариантов управления с использованием всего перечня имеющихся моделей, демонстрируя возможный характер и масштабы биологических, социальных и экономических последствий, связанные с этим уровнем неопределенности и потенциальные издержки (оценку риска). В ситуациях, вызывающих сомнения и связанных с большим риском нанесения необратимого ущерба ресурсам, ученые, исследующие варианты управления, должны систематически анализировать и выдвигать на первый план наиболее пессимистические сценарии¹⁷;
- iv) разрабатывать научные руководящие принципы и правила в отношении многовидового и экосистемного управления как основы для согласования приемлемых степеней нарушения равновесия. С учетом органически присущего процессу исследований наличия погрешностей необходимо будет согласовывать стандартные количественные критерии и пороговые уровни¹⁸;
- v) совершенствовать статистические методологии оценки биологических и экономических параметров, анализируя, насколько восприимчивы они к элементу неточности в используемых данных, и систематически оценивая степени погрешности и точности получаемых параметров. Анализу подлежит также чувствительность моделей к фактору неопределенности в их параметрах и функциональной структуре;
- vi) улучшать степень понимания экологических последствий, поднимать уровень осведомленности промысловиков о возможном влиянии на рыбопромышленный потенциал рыбопромышленной практики, а также ухудшения состояния окружающей среды, вызываемого деятельностью других отраслей. Следует чаще использовать оценки экологического воздействия. Необходимы исследования по вопросам усовершенствования методов использования снастей, а также разработки более совершенных снастей, позволяющих вести более избирательный лов и оказывающих менее долгосрочное экологическое воздействие.

Примечания

¹ Недостатки в управлении трансзональными ресурсами и ресурсами далеко мигрирующих видов (и многими ресурсами исключительных экономических зон) объясняются прежде всего тем, что эти ресурсы имеют характер общей собственности, а также тем, что не имеется эффективных механизмов непосредственного контроля уровней промыслового усилия в отсутствие четкого соглашения о распределении ресурсов между пользователями.

² С более подробным анализом по вопросам неопределенности и критериев управления можно ознакомиться в подготовленном ФАО к нынешней Конференции документе, озаглавленном "Критерии, используемые в целях управления рыболовством: их потенциальное применение к трансзональным ресурсам и ресурсам далеко мигрирующих видов" (A/CONF.164/INF/9).

³ В связи с этим фактором нередко высказываются предложения о введении ставки социального дисконта. Однако существуют серьезные практические трудности в определении таких ставок и их применении. Как представляется, более приемлемым вариантом явилось бы надлежащее установление цен на ресурсы с учетом не только прямых издержек, связанных с ведением промысла, но и теряемой стоимости улова, на который не смогут рассчитывать будущие поколения.

⁴ В условиях типичного многовидового тралового промысла в Средиземном море, где долговечные донные виды (например, морской лещ и барабуля) являются объектом промысла наряду с недолговечными пелагическими видами (например, сардины), это означало бы ведение лова сардин на уровне, являющемся значительно ниже возможного промыслового, с тем чтобы обеспечить соблюдение руководящих принципов лова морского леща и барабули. Наличие этой проблемы признается в докладе Консультативного совещания экспертов ФАО по вопросам лова рыбы пелагическими дрейферными сетями большого размера (Рим, 1990 год).

⁵ Модели избыточного производства, на которых построена концепция максимального устойчивого вылова (МУВ), основаны на предположении о том, что возобновляемые природные ресурсы являются "устойчивыми" (т.е. способными самостоятельно регенерироваться из года в год) на различных уровнях численности запаса в зависимости от уровня промысла. Запасы того или иного вида теоретически способны самостоятельно воспроизводиться и могут считаться устойчивыми на высоком (нетронутое состояние), среднем (уровень МУВ) и даже низких уровнях численности, за исключением некоторых видов, таких, как морские млекопитающие и акулы. Однако, по мере вылова запасов, их неустойчивость и опасность резкого падения численности возрастают, к тому же необходимо отчетливо сознавать, что не все уровни теоретической "устойчивости" эквивалентны с точки зрения риска, которому подвергаются ресурсы.

⁶ Например, "минимальный биологически приемлемый предел" применительно к пополнению запасов или воспроизводящейся биомассе представлял бы собой пороговый уровень, за пределами которого пополнение запасов сопряжено с определенной вероятностью сокращения численности или когда остаточная производительная биомасса (невыловленный остаток) опускается до, скажем, 20 процентов от численности первоначальной производительной биомассы. Предварительно оговоренные меры, вводимые в действие автоматически на пороговых уровнях, были бы особенно целесообразными в районах высокой экологической неустойчивости (районы поднятия глубинных вод на поверхность) или в отношении видов с особо низкой способностью к самовосстановлению (например, малые китообразные, акулы и т.п.).

⁷ Эта концепция "компенсации", основанная на том предположении, что человеческая деятельность должна обеспечивать "ненанесение чистого ущерба среде обитания", подразумевает,

что если нанесение ущерба среде обитания в той или иной ее части неизбежно, то в какой-либо другой части должна обеспечиваться компенсация.

⁸ В течение последних двух десятилетий научные исследования достаточно широко продемонстрировали, что даже на уровне МУВ нестабильность запасов и риск их несамовосполнения порой уже высоки. Это, а также то, что МУВ, равно как и соответствующую промысловую норму, как правило, трудно определить точно, должно подвести нас к выводу о необходимости рассматривать МУВ как не отвечающий требованиям осторожного подхода уровень в отношении запасов с низкой способностью к быстрому самовосстановлению или высокой естественной неустойчивостью.

⁹ "Устойчивое развитие означает рациональное использование и сбережение природной ресурсной базы и ориентацию технологических и институциональных изменений в таком направлении, чтобы обеспечивалось непосредственное и непрерывное удовлетворение потребностей нынешнего и грядущих поколений. Такое развитие обеспечивает сбережение земельных, водных, растительных генетических ресурсов, не наносит ущерба окружающей среде, является экологически чистым, технологически адекватным, экономически жизнеспособным и социально приемлемым".

¹⁰ Одним из этих направлений действий могло бы явиться установление моратория, однако, если критерии будут избираться осмотрительно, а процесс мониторинга обеспечит получение информации в близком к реальному масштабе времени, возможен и ряд иных вариантов (сезонное или временное прекращение лова, изменение схем промысла, существенное сокращение промыслового усилия и т.п.).

¹¹ Материалы по этому вопросу содержатся в издании: "Environmental capacity. An approach to marine pollution prevention", GESAMP Report and Studies, No. 30, 1986.

¹² Классификация той или иной технологии будет зависеть от типа среды обитания, в которой она применяется. Тяжелые тралы могут рассматриваться в качестве "зеленой" снасти на глубоководных илистых участках, но будут отнесены к "красной" категории в мелководных устьях и прибрежных зонах или на коралловых рифах. Искусственные рифы могут быть включены в "серый" или "оранжевый" списки, поскольку их воздействие на прибрежную среду обитания является долгосрочным и они могут – в том случае, если их образуют брошенные материалы, – загрязнять окружающую среду.

¹³ Хорошим примером того, что может быть достигнуто в этом отношении, служит успешная работа, проделанная Межамериканской комиссией по тропическому тунцу в восточной части центрально-тихоокеанского региона с целью обучить экипажи рыболовецких судов в регионе приемам, позволяющим эффективно избегать прилова дельфинов на основе использования соответствующей технологии.

¹⁴ Один из примеров можно отыскать в Кодексе практических мер по снижению риска неблагоприятных последствий, вытекающих из интродукции и переселения морских видов, включая внедрение генетически измененных организмов, который был утвержден Международным советом по морским исследованиям и Европейской консультативной комиссией по внутреннему рыболовству ФАО. Кодекс предусматривает, что "странам-членам, рассматривающим вопрос о любой новой интродукции [генетически измененных организмов], должно быть предложено представить Совету на раннем этапе информацию о соответствующем виде, стадии жизненного цикла, районе происхождения, предполагаемом плане и целях интродукции, а также имеющиеся данные о его среде обитания, эпифауне, ассоциированных организмах, потенциальных конкурентах вида в новой

среде, генетических последствиях и т.п. Совет должен затем рассмотреть вопрос о возможных результатах этой интродукции и вынести рекомендацию относительно приемлемости избранного варианта".

¹⁵ В рыбопромысловых предприятиях исключительных экономических зон, где установлен эффективный контроль над промысловым усилием, действует определенный порядок, согласно которому до размещения заказа на новое судно или даже до обращения в банки на предмет получения займа необходимо заручиться согласием органа, занимающегося вопросами управления.

¹⁶ Следует также отчетливо сознавать, что для того, чтобы обеспечить соблюдение требования Конвенции по морскому праву 1982 года относительно имеющих наиболее достоверных научных данных соответствующая информация должна быть научной (т.е. полученной и представленной в объективной, поддающейся проверке и систематичной форме) и должна "иметься" у всех заинтересованных сторон. Применительно к трансзональным ресурсам и ресурсам далеко мигрирующих видов это означает, что необходимо обеспечить эффективное международное сотрудничество в научной области и добиться устранения случаев непредоставления сведений и предоставления ложных данных.

¹⁷ Следует использовать те модели, предусматривающие резкое сокращение запасов в случае, если промысловое усилие достигает значений, превышающих уровень МУВ (такие, как промысловая модель Гуланда-Шефера или модель пополнения запасов Рикера), а не те, в основу которых положено допущение о высокой способности запасов к восстановлению при высоких уровнях промыслового усилия (такие, как промысловая модель Фокса или модели соотношения вылова и пополнения ресурсов и восполнения ресурсов Бевертона и Хольта).

¹⁸ В частности, если исходить из того, что эксплуатировать тот или иной ресурс на уровне в две третьих от его МУВ безопасно, то необходимо согласовать систему критериев и стандартную модель, в соответствии с которой будут вестись расчеты, поскольку подлинное значение показателя, равного двум третям МУВ и соответствующего ему уровня промышленного усилия, практически не может быть установлено с абсолютной точностью и может варьироваться в зависимости от используемой модели.
