



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОМИТЕТ ПО РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Тридцать четвертая сессия

1–5 февраля 2021 года¹

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ РЫБОЛОВСТВА И АКВАКУЛЬТУРЫ

Резюме

Правовые механизмы крайне важны для поддержки производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, а также эффективного регулирования, рационального использования и сохранения природных ресурсов, включая ресурсы рыбного хозяйства и аквакультуры. Действительные правовые механизмы лежат в основе принципа верховенства права и, в конечном счете, способствуют достижению устойчивого развития и служат для него ключевой предпосылкой.

Национальное законодательство, регулирующее добычу и использование природных ресурсов, в том числе правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры, регламентируют сложные взаимосвязи между многочисленными субъектами, функционирующими в этом секторе. Такое законодательство формулирует права и обязанности субъектов и способы их взаимодействия друг с другом, обеспечивает возможность дальнейшего регулирования, способствует осуществлению международных юридически обязательных соглашений и добровольных документов и обеспечивает соблюдение законов и их принудительное исполнение. В настоящем информационном документе:

- a) освещаются соответствующие международные документы, глобальные проблемы и обязательства, включая достижение ЦУР, а также существующие и потенциальные области и аспекты рыболовства и аквакультуры, в рамках которых необходимо усовершенствование правовых механизмов для выполнения таких обязательств или достижения соответствующих целей;
- b) подчеркивается важность действенных правовых механизмов в поддержку устойчивого производства продовольствия и ведения сельского хозяйства и рационального использования природных ресурсов, в том числе применительно к рыболовству и аквакультуре, их подсекторам и сопутствующим аспектам, а также соответствующему мандату ФАО. Кроме того, в нем представлена и подробно описана необходимость оказывать юридическую помощь членам в деле создания и укрепления национальных правовых механизмов для рыболовства и аквакультуры с упоминанием знаковых мероприятий ФАО, относительно небольших, но крайне действенных прошлых и нынешних проектов и элементов программы;
- c) приводится информация для дальнейшей проработки, в том числе рекомендация по разработке инициатив, а также предлагаются возможные варианты удовлетворения описанных потребностей, в частности необходимости разработать соответствующие программы в поддержку деятельности ФАО по оказанию помощи развивающимся странам в деле усовершенствования их национальных правовых механизмов для рыболовства и аквакультуры, а также сопутствующих правовых механизмов.

¹ Перенесена с 13–17 июля 2020 года.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Правовые механизмы крайне важны для поддержки устойчивого производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, а также эффективного регулирования и рационального использования природных ресурсов, включая ресурсы рыбного хозяйства и аквакультуры. Продуманные национальные правовые механизмы обеспечивают практическое осуществление международных документов, лежат в основе принципа верховенства права и, в конечном счете, способствуют достижению устойчивого развития и служат для него ключевой предпосылкой. В добыче и использовании природных ресурсов, а также функционировании сопутствующих товаропроводящих и производственно-сбытовых цепочек задействовано многообразие субъектов с различными интересами и функциями, в результате чего формируется сеть сложных взаимоотношений между ними и с управляющими и регулируемыми органами, а также другими субъектами как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Национальное законодательство, регулирующее добычу и использование природных ресурсов, в том числе правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры, регламентируют эти сложные взаимосвязи, формулируя права и обязанности субъектов и способы их взаимодействия друг с другом в контексте деятельности в сфере рыболовства и аквакультуры. Оно обеспечивает возможность дальнейшего регулирования, способствует осуществлению международных юридически обязательных соглашений и добровольных документов и обеспечивает соблюдение законов и их принудительное исполнение.

2. Потребность в комплексных и практически применимых национальных правовых механизмах, обеспечивающих выполнение положений международных договоров и стимулирующих изменение подходов и поведения в пользу рационального использования ресурсов, расширения источников средств к существованию, обеспечения продовольственной безопасности и питания и сокращения масштабов нищеты, сегодня высока как никогда в свете соответствующих глобальных проблемных вопросов, к которым, помимо прочих, относятся:

- обеспечение рационального использования и сохранение биоразнообразия в рамках национальной юрисдикции и за ее пределами;
- обеспечение устойчивого морского рыболовства и рыболовства во внутренних водах, в том числе маломасштабного рыболовства;
- популяризация устойчивого ведения сельского хозяйства, включая оказание биозащиты;
- борьба с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом (ННН-промыслом);
- отмена губительных субсидий в рыболовстве;
- популяризация экосистемного подхода к рыболовству;
- обеспечение безопасных и справедливых условий труда для рыбаков и работников рыбного хозяйства;
- обеспечение безопасности пищевой рыбной продукции;
- популяризация ответственной, легальной, отслеживаемой и устойчивой торговли рыбой и продукцией рыбного хозяйства.

Толчком к созданию национальных правовых механизмов в поддержку действий по устранению этих проблемных вопросов становится ситуация, когда возникает потребность выполнить глобальные и региональные обязательства, касающиеся таких сквозных вопросов, как соблюдение прав человека, гендерные проблемы и изменение климата, в пользу достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций (ООН). Кроме того, такие непредвиденные катастрофы и чрезвычайные ситуации, как

пандемия COVID-19, которые затрагивают все этапы производства продовольствия и все звенья товаропроводящих и производственно-сбытовых цепочек, выявляют потребность в тщательно продуманном и реализуемом на практике законодательстве, лежащем в основе мер реагирования в случае чрезвычайной ситуации.

3. Несмотря на значительную и основополагающую роль правовых механизмов в решении различных глобальных проблем, в содействии достижению устойчивого развития и обеспечению верховенства права, уровень целевой технической помощи и объем соответствующих ресурсов для укрепления правовых механизмов в пользу обеспечения устойчивости продовольственных систем, в том числе применительно к рыболовству и аквакультуре, почти нулевой, и такая помощь оказывается редко. Кроме того, существует проблема с нежеланием правительств присваивать такой работе должный приоритет и, в конечном счете, принимать законопроекты, и эту проблему сложно решить в отсутствие соответствующего объема инвестиций или ресурсов и времени для обеспечения принятия правительствами таких обязательств.

4. В настоящем информационном документе:

- 1) освещаются соответствующие международные документы, глобальные проблемы и обязательства, включая достижение ЦУР, а также существующие и потенциальные области и аспекты рыболовства и аквакультуры, в рамках которых необходимо усовершенствование национальных правовых механизмов для выполнения таких обязательств или достижения соответствующих целей;
- 2) подчеркивается важность действенных правовых механизмов в поддержку устойчивого производства продовольствия и ведения сельского хозяйства и рационального использования природных ресурсов, в том числе применительно к рыболовству и аквакультуре, их подсекторам и сопутствующим аспектам, а также соответствующему мандату ФАО. Кроме того, в нем представлена и подробно описана необходимость оказывать юридическую помощь членам в деле создания и укрепления национальных правовых механизмов для рыболовства и аквакультуры с упоминанием знаковых мероприятий ФАО, относительно небольших, но крайне действенных прошлых и нынешних проектов и элементов программы;
- 3) приводится информация для дальнейшей проработки, в том числе рекомендация по разработке инициатив, а также предлагаются возможные варианты удовлетворения описанных потребностей, в частности необходимости разработать соответствующие целевые и обеспеченные ресурсами программы в поддержку деятельности ФАО по оказанию помощи развивающимся странам в деле усовершенствования их национальных правовых механизмов в поддержку устойчивого рыболовства и аквакультуры.

II. ВЫПОЛНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ В СФЕРЕ РЫБОЛОВСТВА И АКВАКУЛЬТУРЫ ПУТЕМ ПРИНЯТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

5. Один из принципов международного обычного права, который часто упускают из виду, заключается в том, что международное право и обязательства какого бы то ни было государства, закрепленные в конвенциях и соглашениях, имеют обязательную силу лишь применительно к отношениям между этим государством и другими государствами. Эти обязательства не будут распространяться на граждан такого государства или применяться в областях, подпадающих под действие национальной юрисдикции, за исключением случаев, когда национальные законы устанавливают соответствующее применение таких обязательств

или они отражены в правоприменительном национальном законодательстве. К примеру, положениями Соглашения о соблюдении предусматривается, что государство-участник ведет регистр судов, плавающих под его флагом, и выдавало им соответствующую лицензию, а также обязывало их выполнять определенные условия, однако это положение не может применяться к владельцам или эксплуатантам таких судов до тех пор, пока не введено национальное законодательство, содержащее такое требование. Кроме того, внутреннее правоприменительное законодательство крайне важно в отношении документов, не имеющих обязательной юридической силы, таких как Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО и соответствующих международных планов действий, поскольку такое национальное законодательство может перевести призывы к добровольным действиям в плоскость юридических требований, обеспечивая соблюдение узаконенных прав и обязанностей и предусматривая наказание за их неисполнение.

6. В рамках деятельности по обеспечению глобального устойчивого развития в сфере рыболовства и аквакультуры и в сотрудничестве с Отделом рыбного хозяйства Служба по правовым вопросам развития (LEGN) работает над внедрением положений юридически обязательных и добровольных международных документов на национальном уровне путем предоставления общих рекомендаций и помощи государствам в осуществлении требований таких документов за счет пересмотра существующих стратегий и правовых механизмов или разработки новых стратегий и/или законодательства. К международным юридически обязательным документам, которые имеют прямое отношение к рыболовству и которые необходимо внедрить на национальном уровне, относятся следующие:

- Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года (ЮНКЛОС);
- Соглашение 1993 года о содействии соблюдению рыболовными судами в открытом море международных мер по сохранению живых ресурсов и управлению ими (Соглашение о соблюдении);
- Соглашение 1995 года об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (СРЗООН);
- Соглашение 2009 года о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (СМГП).

7. Наиважнейшее значение имеет соответствие национального законодательства положениям ЮНКЛОС и соответствующих перечисленных выше документов. К некоторым аспектам, которым в этих международных правовых механизмах в сфере рыболовства уделяется особое внимание, относятся следующие:

- права, юрисдикция и обязанности государства в пределах вод, находящихся под национальной юрисдикцией;
- мониторинг, контроль и наблюдение (МКН) и права и обязанности по обеспечению исполнения в рамках исключительных экономических зон (ИЭЗ), прилежащих зон, территориального моря, архипелажных и внутренних вод;
- юрисдикция в отношении национальных и зафрахтованных судов;
- судоходство в открытом море и в водах, находящихся под юрисдикцией прибрежных государств;
- осуществление прав и обязанностей применительно к рыболовству и связанной с ним деятельности (например, аквакультуре, перегрузке);
- последствия принятия региональными организациями/региональными договоренностями по регулированию рыболовства (РФМО/РФМА) юридически обязательных решений.

8. К перечню соответствующих юридически обязательных документов можно добавить также и другие международные документы в зависимости от характера рыболовства и тематического направления работы. Например, при наличии интереса к глубоководному промыслу в районах за пределами действия национальной юрисдикции и требований в отношении морского судоходства, окружающей среды и сохранения биоразнообразия или безопасности жизни и труда на море, уместно было бы вспомнить следующие документы:

- Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ);
- Конвенция о биологическом разнообразии (КБР);
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС);
- Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (КМВ);
- Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (АКАП);
- Кейптаунское соглашение 2012 года об осуществлении положений Торремолиносского протокола 1993 года к Торремолиносской международной конвенции по безопасности рыболовных судов 1977 года;
- Конвенция МОТ о труде в рыболовном секторе 2007 года (С188);
- Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда.

9. Кроме того, актуальными становятся юридически обязательные документы, если речь заходит, например, о выполнении региональными рыбохозяйственными органами (РРХО), в частности РФМО/РФМА, глобальных соглашений в сфере рыболовства. Учреждение и признание РРХО происходит в рамках ЮНКЛОС, а их деятельность особо отмечается СРЗ. В зависимости от своих функций и полномочий в области регулирования РФМО/РФМА устанавливают выполнение положений Конвенции в качестве зоны своей ответственности, в том числе, помимо прочего, положений, касающихся трансграничных рыбных запасов, запасов далеко мигрирующих рыб, дискретных рыбных запасов открытого моря, запасов анадромных и катадромных рыб. Конкретные имеющие обязательную юридическую силу решения РФМО/РФМА основываются на положениях Конвенции и выполняются теми государствами-участниками или сотрудничающими государствами, не являющимися участниками, которые приняли эти решения в рамках своих национальных правовых механизмов.

10. При оказании помощи применительно к законодательству ФАО обеспечивает также включение в национальное законодательство обязательств и требований соответствующих РФМО/РФМА. Например, если речь идет о "тунцовых" РФМО/РФМА, актуальными будут следующие соглашения или конвенции, применяемые "тунцовыми" РФМО/РФМА:

- Комиссия по сохранению южного синего тунца;
- Конвенция об укреплении Межамериканской комиссии по тропическому тунцу, учрежденной по Конвенции 1949 года между Соединенными Штатами Америки и Республикой Коста-Рика (Антигуанская конвенция);
- Соглашение об учреждении Комиссии по индоокеанскому тунцу;
- Конвенция о сохранении запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими в западной и центральной частях Тихого океана.

11. К добровольным международным документам в сфере рыболовства и аквакультуры, для выполнения положений которых необходимо, чтобы глобальные добровольные обязательства были при помощи национального законодательства переведены в плоскость национальных юридически обязательных для граждан положений, относятся:

- Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО (КВОР);
- Международный план действий ФАО по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла (МПД-ННН);
- Международные руководящие принципы регулирования глубоководного промысла в открытом море (Руководство по управлению глубоководным промыслом);
- Международный план действий ФАО по сохранению акул и управлению их запасами (МПД по акулам);
- Международный план действий ФАО по управлению промысловыми мощностями (МПД по промысловым мощностям);
- Добровольные руководящие принципы ФАО в отношении действий государства флага (Руководство в отношении государства флага);
- Международные руководящие принципы ФАО регулирования прилова и уменьшения выбросов (Руководство по прилову);
- Добровольные руководящие принципы ФАО обеспечения устойчивого маломасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и искоренения бедности (Принципы УМР);
- Рекомендации ФАО по маркировке орудий лова;
- Рекомендации ФАО по составлению схем документации улова;
- Рейкьявская декларация по ответственному рыболовству в морской экосистеме;
- Резолюции СИТЕС, касающиеся международной торговли перечисленными в СИТЕС промысловыми видами водных организмов, например, резолюции по "интродукции из моря", заключениям об отсутствии угрозы видам и заключениям о законности приобретения (Резолюции СИТЕС);
- резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (резолюции ГА ООН), в частности применительно к океанскому и морскому праву и рыболовству.

12. Такие документы, имеющие рекомендательный характер, не имеют обязательной силы, однако необходимо отметить, что в их основе лежат положения Конвенции по морскому праву, а значит, такие документы обязательны для исполнения в той мере, в которой они заново формулируют или повторяют положения Конвенции или если их положения включены в обязательные принятые РФМО/РФМА меры или национальное законодательство.

Крайне важная роль национальных правовых механизмов по выполнению положений таких добровольных документов выявляет соответствующую и не менее важную потребность в юридической помощи для обзора, обновления или разработки соответствующего национального законодательства.

13. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и соответствующие ЦУР подчеркивают необходимость в юридической помощи и того, чтобы национальное законодательство служило средством, способствующим изменению поведения в пользу достижения ЦУР, а также показателем того, что государства предпринимают для этого действия. ЦУР 14: "Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития". ФАО курирует четыре задачи ЦУР 14. К ним относятся:

- 14.4.1 Доля рыбных запасов, находящихся в биологически устойчивых пределах;
- 14.6.1 Достигнутый странами прогресс с точки зрения степени соблюдения международно-правовых документов по борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым рыбным промыслом;
- 14.7.1 Экологически рациональный рыбный промысел в процентах от ВВП в малых островных развивающихся государствах, в наименее развитых странах и во всех странах;

- 14.b.1 Достигнутый странами прогресс с точки зрения степени применения нормативно-правовых/стратегических/институциональных рамок, обеспечивающих признание и защиту прав доступа мелких рыбопромысловых предприятий².

14. Для выполнения всех курируемых ФАО задач потребуется их осуществление на национальном уровне в рамках стратегических и правовых механизмов. В частности, для выполнения задач 14.6.1 и 14.b.1 необходимо, чтобы национальное законодательство служило не только показателем выполнения, но и важным средством достижения целей. В документах КРХ COFI/2020/7 и COFI/2020/6 содержится информация о содействии государствам со стороны ФАО, причем юридическая помощь в них представлена в увязке с работой по выполнению задач ЦУР 14.6.1 и 14.b.1.

III. ВАЖНОСТЬ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РЫБОЛОВСТВА И АКВАКУЛЬТУРЫ. РОЛЬ ФАО В ОКАЗАНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

15. Устав ФАО (в частности, Статьи I и XIV) определяет одну из основных ролей Организации следующим образом: служить нейтральной площадкой для согласования членами международных документов. Эта основная функция, которая раз за разом упоминается в Программе работы и бюджете (ПРБ) ФАО на каждый двухгодичный период, предполагает оказание содействия и поддержки правительствам в их усилиях по подготовке региональных и международных документов, а также в выполнении проистекающих из них национальных обязательств. Еще одним важным средством реагирования ФАО на приоритетные для членов вопросы является определение норм, стандартов и добровольных руководящих принципов, которое осуществляется ее собственными уставными органами или по просьбе других межправительственных организаций, в частности Всемирной торговой организации (ВТО).

16. С технической точки зрения выполнение ФАО своей ключевой функции по разработке и выполнению положений международно признанных документов, стандартов и планов действий, обеспечению выполнения своими членами требований, содержащихся в таких документах, а также вытекающих из соглашений, заключенных вне механизмов ФАО, таких как ЮНКЛОС и соглашения по выполнению ее положений, соглашения ВТО и соответствующие соглашения Международной морской организации, зависит от поддержки, оказываемой Секретариатом соответствующим органам и странам. Как правило, такая поддержка включает обмен технической информацией и передовой практикой, а также подготовку проектов стандартов для обсуждения на межправительственном уровне. Эта основная функция обязывает ФАО удовлетворять существенные потребности в консультативной поддержке при разработке и последующем принятии соответствующего национального законодательства (основных рамочных законов и регламентирующих документов) с учетом необходимости взаимовыгодного сотрудничества между государственной администрацией и частным сектором.

17. Правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры крайне важны для выполнения положений юридически обязательных и добровольных международных документов, поскольку обеспечивают их правоприменимость на национальном уровне и узаконивают меры ответственности и обязательства государств, проистекающие из таких документов. Положения национального законодательства в сфере рыболовства и аквакультуры

² См. сайт ЦУР ООН, Степень применения нормативно-правовых/стратегических/институциональных механизмов, обеспечивающих признание и защиту прав доступа мелких рыбопромысловых предприятий;
<http://www.sdg.org/datasets/indicator-14-b-1-degree-of-application-of-a-legal-regulatory-policy-institutional-framework-which-recognizes-and-protects-access-rights-for-small-scale-fisheries-level-of-implementation-1-lowest-to-5-highest>

предназначены для осуществления национальной стратегии, определения охвата применения принципов, введения мер регулирования и обеспечения их соблюдения. Кроме того, такое законодательство, помимо прочего, определяет меры ответственности в части, касающейся регулирования, признает и регламентирует интересы рыбаков и других заинтересованных сторон и определяет характер взаимоотношений между ними, с тем чтобы способствовать достижению целей в области регулирования. Законодательство в сфере рыболовства и аквакультуры обеспечивает принудительное исполнение положений и условий, регулирующих и контролирующую деятельность в сфере рыболовства и аквакультуры и обеспечивающих надзор за ней, и применение механизмов разрешения конфликтов путем налаженного процесса проверки соблюдения и исполнения узаконенных прав и обязанностей в судебных и прочих органах, как например суды или административные механизмы и процессы правоприменения³.

18. Признание в Уставе ФАО и более подробное описание важнейшей роли правовых механизмов для выполнения положений международных документов при помощи национального законодательства в рамках ключевой закреплённой в ПРБ функции содержится в Руководстве ФАО по административным вопросам, в частности в разделе 107.3.3, предписывающем LEGN направлять ФАО в ее деятельности в этой области. Согласно Руководству по административным вопросам, LEGN предоставляет Организации и ее членам рекомендации в отношении правовых и институциональных средств популяризации и регламентирования разработки национального законодательства и осуществления международного сотрудничества в агропродовольственном секторе путем деятельности по реформированию законодательства, проведения правовых исследований, сбора данных и наращивания потенциала в части, касающейся земли, воды, рыболовства и аквакультуры, растений, животных, продовольствия, лесного хозяйства, дикой природы, биоразнообразия и окружающей среды, а также других вопросов применительно к продовольствию и сельскому хозяйству, включая торговлю и биотехнологии. В этой связи LEGN тесно сотрудничает с техническими подразделениями ФАО и членами в целях выполнения своего мандата по оказанию технической помощи в проведении обзора законодательства и подготовке законопроектов в поддержку производства продовольствия и ведения сельского хозяйства и соответствующих аспектов.

19. В рамках ограниченного и постоянно меняющегося числа программ и проектов LEGN тесно сотрудничает с партнерами по развитию, специалистами рыбного хозяйства и экспертами Департамента рыболовства и аквакультуры, а также с сотрудниками децентрализованных представительств в целях предоставления членам технической помощи и рекомендаций в деле разработки и выполнения положений глобальных соглашений, кодексов поведения, международных планов действий и руководящих принципов в сфере рыболовства. Кроме того, активно ведется сотрудничество по вопросам подготовки кадров и наращивания потенциала в отношении разработки и применения инструментов оценки в целях обзора правовых механизмов в сфере рыболовства и аквакультуры и предметного взаимодействия с министерствами, административными органами и заинтересованными сторонами, занимающимися вопросами рыболовства, при разработке соответствующего законодательства и обеспечении его соблюдения и принудительного исполнения.

20. Учрежденная в 1976 году Программа технического сотрудничества (ПТС)⁴ ФАО в течение последних сорока лет является основным источником финансирования деятельности LEGN по оказанию юридической помощи в подготовке законодательства и по наращиванию потенциала применительно к юридическим аспектам производства продовольствия и ведения сельского хозяйства. Оказание юридической помощи не было для стран, решающих проблему отсутствия продовольственной безопасности и занимающихся искоренением нищеты,

³ ФАО 2009, A Fishery Manager's Guidebook 2nd Ed edited by Cochrane K L and Garcia S.M, 2009 544p

⁴ См.: www.fao.org/UNFAO/histo-e.htm. См. также: <http://www.fao.org/3/ac621e/ac621e03.htm>.

первоочередной задачей, однако LEGN в сотрудничестве с децентрализованными представительствами и техническими подразделениями по-прежнему могла разрабатывать проекты и использовать финансирование ПТС для предоставления юридической помощи членам по их запросу. Впрочем, после начала предварительного распределения средств ПТС по странам через децентрализованные представительства ФАО была утрачена гибкость и способность своевременно реагировать на запросы, в частности об оказании юридической помощи. Это произошло, поскольку по сравнению с технической помощью правовые механизмы применительно к производству продовольствия и ведению сельского хозяйства часто не считаются первоочередными, практически реализуемыми непосредственными способами реагирования и поскольку специалисты ФАО по вопросам права, регулирующего развитие, не входят в состав междисциплинарных групп децентрализованных представительств и не могут влиять на выбор направлений оказываемой ФАО поддержки. Финансирование юридической помощи за счет средств ПТС и внебюджетных средств по-прежнему доступно для стран, однако мобилизация таких средств на юридическую помощь часто происходила бессистемно или в рамках проектов как дополнение.

21. Вместе с тем бывали и периоды, когда оказанию правовой помощи членам ФАО уделялось особое внимание. Пик деятельности по привлечению ресурсов и плотной проработке правовых аспектов рыболовства пришелся на 1980-е и начало 1990-х годов, совпав с началом создания программы ФАО и Норвегии по вопросам ИЭЗ (1982–1989 годы) и трех ее подпрограмм: i) миссии по стратегии и планированию; ii) МКН; iii) консультирование по вопросам законодательства в сфере рыболовства. За ними последовало создание ФИМЛАП (1989–1992 годы) – программы, пришедшей на смену программе ФАО и Норвегии по вопросам ИЭЗ и организованной при поддержке Норвежского агентства по сотрудничеству в области развития (НОРАД).

22. В 1995 году в рамках Программы глобального партнерства ФАО по обеспечению соблюдения Кодекса ведения ответственного рыболовства "FishCode"⁵ вновь осуществлялось финансирование правовой деятельности, касающейся МКН. Программа "FishCode" славится охватом множества подсекторов и поддержкой морского и внутреннего рыболовства и аквакультуры. Хотя программа "FishCode" существует и по сей день, правовые консультации и поддержка членов в ее рамках оказываются в значительно меньших объемах.

23. Объем ресурсов, направляемых на оказание членам юридической помощи со стороны LEGN, пусть и по отдельным тематическим направлениям и в качестве компонента более масштабных технических программ, в настоящее время разнится, а предоставляются такие ресурсы в рамках следующих основных инициатив:

- Программа РПНЮ ФАО "Общие океаны", финансируемая Глобальным экологическим фондом (ГЭФ);
- Глобальная финансируемая из нескольких источников программа ФАО по наращиванию потенциала, необходимого для выполнения СМГП и соответствующих международно-правовых документов по борьбе с ННН-промыслом;
- в рамках программы "ЭПР-Нансен" НОРАД профинансировало проекты в поддержку применения экосистемного подхода к регулированию рыболовства с учетом последствий изменения климата и загрязнения;
- Проект по повышению качества управления биологической безопасностью и развитию правового механизма для эффективного и устойчивого производства аквакультуры, также финансируемый Норвегией;
- Инициатива по прибрежному рыболовству, финансируемая Глобальным экологическим фондом, в рамках которой основное внимание планируется уделять последовательному

⁵ См.: www.fao.org/fishery/fishcode/about/en.

улучшению экологических, социальных и экономических условий в Западной Африке при помощи благого управления, правильного стимулирования и инноваций;

- Комплексная программа ФАО в поддержку применения Принципов УМП в целях увеличения вклада маломасштабного рыболовства в обеспечение продовольственной безопасности и устойчивых средств к существованию.

24. Точечное и непоследовательное развитие правовых механизмов в сфере рыболовства и аквакультуры несостоятельно в долгосрочной перспективе. Как правило, правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры следует рассматривать комплексно в целях доработки нормативных положений, относящихся к общим базовым компонентам соответствующего первичного законодательства. К таким компонентам относятся: цели, принципы, институциональные или административные аспекты, регулирование рыболовства, планирование и охрана, в том числе регулирование промысловой деятельности и общего допустимого улова (ОДУ), коллективные подходы, регулирование и развитие аквакультуры, торговля рыбой и продукцией рыбного хозяйства, МКН, принудительное исполнение, штрафы и нормативные акты.

IV. ИЗБРАННЫЕ ЭТАПЫ ОКАЗАНИЯ ФАО ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ СВОИМ ЧЛЕНАМ НА ГЛОБАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

25. Хотя многие значимые глобальные события и инициативы могут подчеркнуть важность правовых механизмов для устойчивого рыболовства и аквакультуры, например принятие и вступление в силу ЮНКЛОС, СРЗ ООН, следующий неполный список знаковых событий и инициатив, имеющих отношение к ФАО, служит примером практического сотрудничества по данному вопросу между ФАО и ее членами, которое ведется при поддержке Управления по правовым вопросам, Департамента рыболовства и аквакультуры, партнеров и заинтересованных сторон:

- создание Генеральной комиссии по рыболовству в Средиземном море (ГКРС) в 1949 году как регионального рыбохозяйственного органа в соответствии со Статьей XIV Устава ФАО;
- создание Комплексной программы содействия регулированию и развитию рыболовства в экономических зонах (Программа ФАО и Норвегии по вопросам ИЭЗ) (1982–1985 годы);
- создание в 1989 году Совместной программы консультирования ФАО и Норвегии по правовым вопросам в сфере рыболовства (ФИМЛАП);
- прошедшие в 1992–1993 году переговоры о Соглашении о соблюдении и его принятие в 1993 году;
- создание в 1993 году Комиссии по индоокеанскому тунцу как регионального рыбохозяйственного органа в соответствии со Статьей XIV Устава ФАО;
- прошедшие в 1992–1995 годах переговоры о КВОР и его принятие в 1995 году;
- участие в Рейкьявской конференции по ответственному рыболовству в морской экосистеме в 2001 году, по итогам которой была принята соответствующая Рейкьявская декларация;
- прошедшие в 2000–2001 годах переговоры о МПД-ННН и его принятие в 2001 году;
- подписание Меморандума о взаимопонимании с секретариатом СИТЕС в целях формализации сотрудничества в области наращивания потенциала развивающихся стран по обеспечению устойчивости, законности и отслеживаемости торговли перечисленными в СИТЕС видами с особым акцентом на промысловые виды водных организмов;

- прошедшие в 2006–2008 годах переговоры о Руководящих принципах регулирования глубоководного промысла и их принятие в 2008 году;
- прошедшие в 2009–2010 годах переговоры о Международных руководящих принципах регулирования прилова и уменьшения выбросов и их принятие в 2010 году;
- прошедшие в 2006–2009 годах переговоры о СМГП и его принятие в 2009 году;
- учреждение Региональной комиссии по рыбному хозяйству и аквакультуре в Центральной Азии и на Кавказе (ЦАКАР) в 2010 году;
- прошедшие в 2011–2013 годах переговоры о Добровольных руководящих принципах в отношении действий государства флага и их принятие в 2014 году;
- разработка и осуществление Глобальной программы устойчивого управления рыболовством и сохранения биоразнообразия в РПНЮ (Программа РПНЮ "Общие океаны");
- прошедшие в 2011–2014 году переговоры о Принципах УМР и их принятие в 2014 году;
- создание в 2016 году пятилетней глобальной программы поддержки осуществления Соглашения ФАО о мерах государства порта от 2009 года и положений дополнительных документов по борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым рыбным промыслом;
- проведение Первого совещания Сторон СМГП в 2017 году;
- прошедшие в 2017 году переговоры о Рекомендациях по составлению схем документации улова и их принятие;
- прошедшие в 2018 году переговоры о Рекомендациях по маркировке орудий лова и их принятие;
- проведение Второго совещания Сторон СМГП в 2019 году.

26. Ниже перечислены лишь некоторые из множества примеров, демонстрирующих целенаправленное изменение или достижение конкретных показателей по повышению качества регулирования рыболовства и аквакультуры, а также их развития на глобальном, региональном и национальном уровнях, наблюдавшегося по результатам юридических консультаций и проектов содействия, финансировавшихся в должном объеме, посвященных конкретным вопросам и осуществлявшихся на протяжении последних трех десятилетий (с 1990 по 2020 годы);

- 1992 год. Подготовленный для правительств Организации восточнокарибских государств (ОВКГ) доклад о применении единообразного законодательства о рыболовстве в регионе ОВКГ, который повлек за собой разработку новых единообразных положений для включения в законодательство. Обеспечение единообразия положений привело к принятию схожего законодательства во всех государствах – членах ОВКГ⁶.
- 1993 год. Подготовленный для правительств Рыболовного агентства Форума тихоокеанских островов (ФФА) доклад, в котором был представлен Сборник регионального законодательства в сфере рыболовства (Западно-Тихоокеанский регион)⁷. Впоследствии этот сборник использовался для составления ФИШЛЕКС – подраздела электронной базы данных ФАОЛЕКС, посвященного основным юридическим требованиям (положениям и условиям) предоставления доступа в развивающиеся страны иностранным рыболовным судам.

⁶ FAO 1992, Report prepared for the Governments of the Organization of Eastern Caribbean States (OECS) on the Implementation of Harmonized Fisheries Legislation in the OECS Region, Rome 1992, 79p. См.: www.fao.org/3/a-br465e.pdf.

⁷ FAO 1993, Regional Compendium of Fisheries Legislation, Volume II, Edited by Bill Campbell and Michael Lodge, Rome, 1993, 537p. См.: <http://www.fao.org/3/a-v2566e.pdf>.

- 1998–1999 годы. Правовая поддержка Проекта ПРООН/ГЭФ по биоразнообразию в районе озера Танганьика, итогом которого стала доработка и последующее принятие Конвенции по рациональному природопользованию в районе озера Танганьика⁸.
- 1999–2002 годы. Последовательное техническое содействие оказывалось правительству Тонга, что позволило разработать законопроект о регулировании рыболовства в 2000 году и принять его в 2002 году, а также подготовить законопроект о регулировании аквакультуры в 2002 году (и принять его в 2003 году)⁹.
- 2004 год. Исследование правовых аспектов общинного управления рыболовством и традиционного права владения морскими ресурсами и их использования в Тихоокеанском регионе¹⁰.
- 2008 год. Оказание интенсивной технической поддержки Лаосской Народно-Демократической Республике при пересмотре ее законодательства в сфере рыболовства и аквакультуры. Подготовлен законопроект в Лаосской Народно-Демократической Республике о рыболовстве и аквакультуре, который был принят в 2009 году¹¹.
- 2008–2009 годы. Поддержка в проведении региональной межправительственной встречи по созданию центральноазиатской региональной рыбохозяйственной организации, повлекшей за собой проведение переговоров, подготовку проекта и принятие в 2009 году Соглашения об учреждении Региональной комиссии по рыбному хозяйству и аквакультуре в Центральной Азии и на Кавказе¹².
- 2015–2016 годы. Оказание последовательной юридической поддержки Таиланду при разработке им подзаконных актов нового закона о рыболовстве, Королевского указа о рыболовстве В.Е 2558 (2015), в целях выполнения им своих международно-правовых обязательств как государства флага, порта, рынка или прибрежного государства, с тем чтобы принять меры по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла. В результате оказанной поддержки были подготовлены восемь проектов уведомлений (подзаконных актов), представленные ФАО правительству Таиланда на рассмотрение¹³.
- 2016 год. Практическое руководство по созданию правовых механизмов экосистемного подхода к рыболовству (ЭПР) было опубликовано с целью поддержать юристов, политиков и руководителей рыболовческих предприятий в их работе по включению ЭПР в свои концептуальные документы и правовые механизмы.
- 2017–2019 годы. Последовательное содействие Шри-Ланке в части, касающейся наращивания потенциала в области законодательства в сфере рыболовства и его регулирования, благодаря которому более 75 процентов всех сотрудников судебных органов Шри-Ланки прошли подготовку по вопросам законодательства в сфере рыболовства, мер государства порта и усилий по борьбе с ННН-промыслом.
- 2017–2019 годы. Юридическая помощь Тринидаду и Тобаго в деле пересмотра и разработки нового законопроекта о регулировании рыболовства, который 12 июня 2020 года был внесен премьер-министром в парламент для последующего принятия¹⁴.
- 2017–2020 годы. Помощь в разработке юридического руководства о способах увязки национальной стратегии и правовых механизмов с Принципами УМР, а также в создании инструмента диагностики, который помогает пользователям найти национальные концептуальные документы и правовые механизмы, в которых отражены

⁸ Cacaud, P, Report for the Governments of Burundi, Tanzania, Zaire and Zambia on Institutional Choices for cooperation in fisheries management and conservation on Lake Tanganyika, Rome, 1996 26p. См.: www.fao.org/3/a-w3170e.pdf.

⁹ Participatory law review and development of fisheries legislation in Tonga. См.: www.fao.org/3/a-av176e.pdf.

¹⁰ Kuemlangan, B. Creating legal space for community-based fisheries and customary marine tenure in the Pacific: issues and opportunities. FishCode Review. No. 7(En). Rome, FAO. 2004. 65p.

¹¹ Cacaud, P. & Latdavong, P., (2009). Fisheries and aquaculture in the Lao PDR – a legislative review. FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand. RAP Publication 2009/05, 71 pp.

¹² FAO 2009, Report of the Regional Intergovernmental Meeting to Initiate the Establishment of a Central Asian Fisheries Organization, Dushanbe, Tajikistan, 10–12 November 2008, FAO Fisheries and Aquaculture Report No.887, Rome 2009 161p.

¹³ FAO 2016, Report of TCP/THA/3501 – Fishery Legal Support to Thailand Third and Final Mission Report - Drafting of Subsidiary Legislation to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and UN regulated Fishing (unpublished).

¹⁴ См.: www.news.gov.tt/content/fisheries-management-bill-2020#.Xud6V0UzaUm.

положения Принципов УМП, и оценить степень выполнения этих Принципов. Данное юридическое руководство и инструмент диагностики будут представлены в 2020 году.

- 2018–2020 годы. Содействие в разработке правового контрольного перечня для упрощения оценки отражения ЭПР в национальных стратегиях и правовых механизмах.
- 2019–2020 годы. Содействие в разработке руководств по применению СИТЕС в рамках национальных правовых механизмов в сфере регулирования рыболовства. Было проведено исследование правовых аспектов и разработано руководство по выполнению положений СИТЕС, которое будет опубликовано в 2020 году.

V. ВЫВОД. ПЕРСПЕКТИВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В СФЕРЕ РЫБОЛОВСТВА И АКВАКУЛЬТУРЫ

27. Правовые механизмы крайне важны для поддержки производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, а также эффективного регулирования, рационального использования и сохранения природных ресурсов, включая ресурсы рыбного хозяйства и аквакультуры. Действенные правовые механизмы лежат в основе принципа верховенства права и служат ключевой предпосылкой для обеспечения устойчивого развития. Правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры – это не только ключевые показатели эффективности внедрения соответствующих международных инструментов, созданных для борьбы с такими глобальными проблемами, как ННН-промысел, но и наилучшее средство достижения многих ЦУР.

28. Кроме того, наличие законодательства гарантирует принудительное исполнение норм в случае нарушения прав или при неисполнении соответствующими органами своих законодательно закрепленных обязанностей или обязательств. Если смотреть на ситуацию с такого ракурса, то правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры могут считаться и отправной точкой, и необходимой основой для по-настоящему устойчивого управления рыболовством и аквакультурой, их развития и охраны. Как следствие, инициативы любой страны по повышению качества управления рыболовством и аквакультурой в целях обеспечения устойчивого развития должны включать обзор и усовершенствование законодательства, поскольку они являются важными компонентами с точки зрения как результатов, так и требующихся ресурсов, в том числе отведения достаточного времени на конструктивное взаимодействие с сектором и его заинтересованными сторонами.

Реагирование на чрезвычайные ситуации и возникающие проблемы

29. Пандемия COVID-19 и другие катастрофы показывают, что правительства полагаются на законы о чрезвычайном положении, наделяющие чрезвычайными полномочиями органы власти для управления чрезвычайной ситуацией. Увы, как отмечается в аналитической записке¹⁵, совместно подготовленной Управлением по правовым вопросам и Департаментом рыболовства ФАО, а также в других подобных аналитических записках¹⁶, законы о чрезвычайном положении могут привести к отрицательным и непредвиденным последствиям, которые сказываются на доступе к продовольствию и ставят под угрозу продовольственную и пищевую безопасность в целом. Законы о чрезвычайном положении, в которых рыбаки и другие работники рыбного промысла не признаются в качестве работников ключевых отраслей и которые предполагают закрытие рыбопромысловых районов или промысловых сезонов на

¹⁵ FAO. 2020. Legal considerations in responses to COVID-19 to mitigate the risk of disruption to fisheries and aquaculture food systems. Rome. См.: www.fao.org/3/ca9421en/CA9421EN.pdf.

¹⁶ FAO. 2020. Legal mechanisms to contribute to safe and secured food supply chains in times of COVID-19. Rome. См.: <http://www.fao.org/3/ca9121en/CA9121EN.pdf>. FAO. 2020. Legal considerations in the context of responses to COVID-19 to mitigate the risk of food insecurity. Rome.. См.: <http://www.fao.org/3/ca8615en/CA8615EN.pdf>.

длительный срок без какого бы то ни было научного обоснования, служат примером необходимости упреждающего принятия стратегий и законов, которыми правительству можно было бы руководствоваться при принятии лучше соответствующих ситуации действий в случае чрезвычайных ситуаций в будущем.

30. Сейчас внимание общественности переключилось на необходимость повсеместной защиты экипажей рыболовных судов, повышения уровня безопасности рыболовных судов и борьбы с принудительным трудом в рыболовном промысле и смежных отраслях, однако необходим также настрой на подготовку законодательной базы, внедрение и обеспечение соблюдения и принудительного исполнения соответствующих международных соглашений. В этой связи авторам программ и проектов следует прислушаться к содержащемуся в резолюции 74/19 Генеральной Ассамблеи ООН призыву к государствам присоединиться к следующим договорам и применять их на практике:

- соответствующие договоры МОТ, в частности, Конвенция о труде в рыболовном секторе от 2007 года (№ 188);
- соответствующие Конвенции ИМО, включая Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве и Кейптаунское соглашение 2012 года об осуществлении положений Торремолиносского протокола 1993 года к Торремолиносской международной конвенции по безопасности рыболовных судов 1977 года.

31. Необходимо гарантировать экономическую и торговую устойчивость, а также повышать осведомленность о более общих социальных запросах, например обеспечить продовольственную безопасность и социальное равенство, при условии их отражения в национальных правовых механизмах с учетом взаимосвязанного характера ЦУР и согласно принципу "никто не должен остаться без внимания", и это стало бы импульсом к соответствующему сближению правовых механизмов в сфере рыболовства и аквакультуры. Система международного права и ее функционирование нужны не только для создания и поддержки такого сопряжения правовых механизмов в сфере рыболовства и аквакультуры, но и для создания стимулов к их внедрению и принудительному исполнению.

Разработка будущих программ и проектов, посвященных пересмотру, внедрению, обеспечению соблюдения и принудительному исполнению законодательства

32. Как было показано выше, при условии наличия должных ресурсов, четко поставленных задач и оказании юридической помощи, в том числе предоставления достаточного времени для конструктивного взаимодействия всех соответствующих заинтересованных сторон, участвующих в процессах пересмотра и реформирования законодательной базы, возможны существенные и структурные перемены в части, касающейся принятия передового и всеохватывающего законодательства в сфере рыболовства и аквакультуры, которое может применяться на практике, и исполнение которого может быть обеспечено принудительно. Наилучшие результаты достигаются при условии целенаправленной работы над тем, чтобы юридическая помощь предполагала поддержку пересмотра и разработки законодательства с учетом коллективного подхода, предусматривающего взаимодействие правительства с рыбаками и рыболовцами общинами, субъектами мало- и крупномасштабного рыболовства, а также другими участниками сектора, с тем чтобы учесть их позицию и рассмотреть их предложения. Такое взаимодействие позволило бы людям почувствовать ответственность за результаты этой работы и привело бы к более эффективному применению разработанных норм при условии наличия необходимых ресурсов и возможностей обеспечения применения нового законодательства.

33. Предпочтительно, чтобы в результате были разработаны законы для обеспечения устойчивого развития, которые не просто хорошо звучат в теории, но и исполняются после их принятия. Это свидетельствует о необходимости обеспечить, чтобы в программах и проектах

юридической помощи учитывались потребности в повышении потенциала для выполнения положений законодательства, их соблюдения и принудительного исполнения.

При осуществлении специализированных программ и проектов со значительной составляющей по реформированию законодательства, больше недостаточно фокусироваться исключительно на обзоре и подготовке проектов основополагающих законов в сфере рыболовства и аквакультуры лишь на краткосрочную перспективу. Следует прикладывать дополнительные усилия к тому, чтобы добиваться предоставления должного объема финансовых ресурсов для деятельности по оказанию поддержки и наращиванию потенциала, а также установления разумных сроков для разработки программ и проектов по обзору, реформированию, внедрению положений законов и их принудительному исполнению, включая правовые механизмы в сфере рыболовства и аквакультуры. В рамках таких программ основное внимание может уделяться исключительно предоставлению помощи в усовершенствовании правовых механизмов по определенным направлениям деятельности. К таким направлениям деятельности могут относиться изучение и сведение воедино примеров передовой законодательной практики для использования в качестве образца; разработка и использование принципов оценки обзора законодательства; разработка и внедрение соответствующего инструментария; проведение подготовки и наращивание потенциала в области внедрения, обеспечения соблюдения и принудительного исполнения законов; предоставление помощи в подготовке законопроектов по запросу конкретным регионам и странам. При разработке таких программ и проектов по усовершенствованию законодательства за основу могут быть взяты следующие программы:

- Глобальная программа ФАО по развитию потенциала, необходимого для выполнения СМПГ и соответствующих международно-правовых документов, направленных на борьбу с ННН-промыслом¹⁷, и смежные проекты;
- Программа устойчивого управления дикой природой¹⁸;
- "Монтевидейская программа" ЮНЕП: десятилетие действий по вопросам экологического права¹⁹.

34. Несомненно, при выполнении любой инициативы по осуществлению неоднократно упомянутой основополагающей функции Организации, которой является "нормотворческая деятельность"²⁰ и которая крайне важна для эффективного осуществления стратегической рамочной программы, необходимо, чтобы одним из ее основных компонентов или результатов было укрепление национальных правовых механизмов, позволяющих выполнять положения международных документов применительно к производству продовольствия и ведению сельского хозяйства и устойчивому использованию природных ресурсов, включая рыбные ресурсы и ресурсы аквакультуры, в рамках последовательной и должным образом финансируемой программы технической помощи. Для обеспечения цельного подхода необходимо, чтобы такая программа помощи наряду с разработкой прогрессивного и отвечающего поставленным задачам национального законодательства гарантировала также надлежащую поддержку мер по наращиванию потенциала для выполнения положений и их принудительного исполнения.

¹⁷ См.: www.fao.org/port-state-measures/capacity-development/ongoing-capacity-building-efforts/en/.

¹⁸ См.: www.fao.org/forestry/wildlife/95602/en/.

¹⁹ См.: www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/promoting-environmental-rule-law-1.

²⁰ См. например: Среднесрочный план на 2018–2021 годы и Программа работы и бюджет на 2018–2019 годы, предложенные Генеральным директором, ФАО, 2017 год, см.: <http://www.fao.org/3/a-ms278r.pdf>; Среднесрочный план на 2018–2021 годы (пересмотренный) и Программа работы и бюджет на 2020–2021 годы, предложенные Генеральным директором, ФАО, 2019 год, см.: <http://www.fao.org/3/my734ru/my734ru.pdf>.