

Дубовик О.Л.

**МАРКУС Т. ЕВРОПЕЙСКОЕ РЫБОЛОВНОЕ ПРАВО:  
ОТ РАЗВИТИЯ К УПРАВЛЕНИЮ.****Гронинген: Европейское правовое издательство,  
2009. – 390 с.**

***Аннотация.** Статья представляет собой рецензию на монографию, подготовленную в рамках международного междисциплинарного исследовательского проекта «Согласование различных потребностей в прибрежных зонах с акцентом на водные экосистемы и рыболовство», в котором ее автор Тилл Маркус – магистр правоведения – принимал участие с 2005 по 2008 г. С точки зрения правовых наук, особенно уголовного, экологического права и криминологии, проблемы сохранения водных биологических ресурсов и регулирования рыболовства тесно связаны с нарушением права – коррупцией, организованной преступностью, в том числе транснациональной, иными злоупотреблениями. Именно поэтому для российского читателя полезно ознакомиться с данным исследованием Т. Маркуса о рыболовном праве ЕС. Несмотря на критические оценки экополитики ЕС в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, учитывая реалии и практику иных государств, автор монографии делает вывод о том, что режим, установленный Европейским Сообществом, является наиболее развитой международной системой управления рыболовством в мире.*

***Ключевые слова:** Европейское Сообщество, рыболовное право, развитие, управление, рыболовство, рыбные запасы, биоразнообразие, допустимый улов, экологическая устойчивость, квоты*

**П**роблемы сохранения водных биологических ресурсов и регулирования рыболовства в последнее десятилетие привлекают особо пристальное внимание специалистов различных областей знания, в том числе биологов, экологов, юристов, экономистов и др. Дело в том, что водные биологические ресурсы являются не только компонентом окружающей среды и частью биоразнообразия, но и одним из важнейших факторов жизнедеятельности человека, поскольку обеспечивают пропитание многих народов, являются необходимым компонентом при производстве лекарств, ветеринарных препаратов, кормов, удобрений, а также (и во многих политико-правовых ситуациях) определяют масштабы занятости населения, рабочие места, вообще – возможности выживания людей. Кроме того, рыболовство, несомненно, как и другие отрасли хозяйства (экономики) может вносить весьма существенные добавки в бюджеты прибрежных государств. Далее, следует указать, что, с точки зрения правовых наук, особенно уголовного, экологического права и

криминологии, проблемы сохранения водных биологических ресурсов и регулирования рыболовства тесно связаны с нарушением права – коррупцией, организованной преступностью, в том числе транснациональной, иными злоупотреблениями<sup>1</sup>. Именно поэтому для российского читателя полезно ознакомиться с данным исследованием Т. Маркуса о рыболовном праве ЕС.

Рецензируемая монография подготовлена в рамках международного междисциплинарного исследовательского проекта «Согласование различных потребностей в прибрежных зонах с акцентом на водные экосистемы и рыболовство», в котором ее автор Тилл Маркус – магистр правоведения – принимал участие с 2005 по 2008 г.

Книга состоит из введения, семи глав, выводов, а также библиографии, перечня судебных дел и списка нормативных правовых актов.

<sup>1</sup> См.: Экологическая преступность в Европе / Сост. Ф. Комт, Л. Кремер / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Изд. Дом «Городец», 2010.

Во введении (с. 3-5) Т. Маркус отмечает, что общая политика Европейского Сообщества в области рыболовства (Common Fisheries Policy – CFP) была создана в целях предоставления гарантий, что использование живых водных ресурсов в водах ЕС и рыболовными компаниями ЕС производится на экологически устойчивом уровне. Для этого был установлен комплексный режим управления, включающий в себя меры сохранения, контроля и применения ответственности. Однако несмотря на эту ярко выраженную экологическую цель Сообщество чаще содействовало повышению производства и занятости в индустрии рыболовства с тем, чтобы стимулировать экономическое развитие прибрежных регионов.

Т. Маркус отмечает, что истощаются не только рыбные запасы, но одновременно снижаются объемы их вылова, а также занятость населения (количество рабочих мест). Он делает вывод, что политика Европейского Сообщества в области управления рыболовством в целом не достигла поставленных целей (с. 3).

Во всем мире, как известно, политические деятели, провозглашая приверженность целям сохранения биоразнообразия и экологическим принципам, в действительности в первую очередь стремятся реализовать задачи экономического плана. Это проявляется в области сохранения водных биоресурсов и регулирования рыболовства. Национальные интересы и сиюминутные выгоды порождают возникновение таких тенденций в процессах развития и управления рыболовством, которые, создавая различные, не связанные друг с другом подходы приводят к несогласованности общей политики в области рыболовства. Это крайне негативно сказывается и на экологии, и на экономике. Он считает, что для объединения процессов развития и управления рыболовством необходимо, чтобы улучшение возможностей производства являлось соразмерным экологически устойчивым лимитам использования ресурсов (с. 3).

Подход автора основывается на двух основных предпосылках.

Первую из них Т. Маркус формулирует следующим образом: эксплуатация морских ресурсов зависит от объема доступных рыбных запасов. Для поддержания экологически устойчивой эксплуатации они не могут продолжительное вре-

мя добываться сверх экологически устойчивого уровня. Экологически устойчивая эксплуатация должна стать отправной точкой для принятия политических решений, в том числе в области развития рыболовства.

Вторая предпосылка имеет экономическую подоплеку. Дело в том, что экономическая теория предполагает осуществление инвестиций в индустрию рыболовства до тех пор, пока доходы не сравняются с издержками производства. Следовательно, теоретически уровень эксплуатации ресурсов не должен превысить экологически устойчивого уровня. Однако экономическая наука также утверждает, что открытый доступ к рыбным ресурсам не только разжигает «страсть к рыболовству» (трагедия ресурсов общего пользования), но и стимулирует инвестирование в данный сектор, что создает избыток мощностей. Эта тенденция усугубляется предоставлением субсидий, которые изменяют структуру издержек и доходов, сокращая расходы на производство и инвестиционные риски. Избыток мощностей создает существенное препятствие для достижения целей управления рыболовством.

Критические оценки экополитики ЕС в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов все же, учитывая реалии и практику иных государств, позволяют автору сделать вывод о том, что режим, установленный Европейским Сообществом, является наиболее развитой международной системой управления рыболовством в мире (с. 5).

В главе 1 «Экологические, социально-экономические и политические предпосылки рыболовной политики ЕС» автор уделяет особое внимание данным о состоянии рыбных ресурсов Сообщества, потребностям населения и экономики прибрежных зон, связи между рыболовным сектором и политическими процессами (с. 9-24).

В главе 2 «Институциональные и организационные структуры» рассматриваются статус и компетенция основных структур, в том числе компетенции, установленные в Договорах о создании и функционировании ЕС (с. 27-61).

Глава 3 «Управление рыболовством в рамках общей политики в области рыболовства» в целом посвящена анализу режима управления рыболовством в ЕС. Специального внимания – и это закономерно – заслуживают такие меры, как общий

допустимый улов и его определение, ограничение мощностей при добыче водных биологических ресурсов, технические меры, многолетние планы по восстановлению ресурсов и т.п. (с. 65-141).

Международное и национальное право прибрежных государств, как известно, достаточно тщательно стремится регулировать эти вопросы<sup>2</sup>.

В главе 4 «Инструменты ЕС по развитию рыболовства» анализируются тенденции развития и особенности современного состояния режима управления. В частности, Т. Маркус описывает теоретические модели и эмпирические исследования воздействия субсидий на морское рыболовство, среди них – Хатчер А., Робинсон С. «Избыток мощностей, избыток капиталов и субсидии в европейском рыболовстве» (1999 г.); Портер Г. «Анализ влияния ресурсов на рыболовные субсидии: матричный подход (ЮНЭП)» (2004 г.); Фрост Х., Андерсен П. «Общая рыболовная политика в ЕС и экономика рыболовства» (2006 г.) (с. 146-228).

В главе 5 «На пути к интегрированному подходу к развитию и управлению рыболовством» раскрывается содержание указанной концепции, автор исчерпывающим образом обозначает последствия, к которым приводит рассогласованность процессов управления и развития рыболовства (с. 231-248).

Глава 6 «Доступ к правосудию» посвящена вечной «классической» проблеме экологического права – регулированию доступа физических и юридических лиц (включая природоохранные организации) к судебной системе с целью пересмотра мер общей политики в области рыболовства (с. 251-270). Надо отметить, что в данном случае автор исходит из сложившихся после принятия Орхусской конвенции позиций и удачно адаптирует общие положения к специальному случаю – рыболовству.

Глава 7 «Правовой обзор мер, принятых в рамках общей политики в области рыболовства» представляет интерес, в первую очередь, для специалистов в области европейского права, и только во вторую очередь для иностранных поль-

зователей. Отмечу, что это отнюдь не недостаток работы, а закономерное требование. В этой главе Т. Маркус анализирует соответствие действующего законодательства государств-участников ЕС, сложившейся практики его реализации международному праву и праву ЕС. В связи с этим в монографии рассматривается и вопрос о том, насколько ограничения в области рыболовства по законодательству ЕС могут ущемить основные права человека (с. 273-318).

Т. Маркус озвучивает известное положение о том, что чрезмерный вылов рыбы является одним из основных факторов, приводящих к истощению запасов водных биологических ресурсов, и приводит данные о недостаточном количестве рыбной продукции в Европейском Сообществе, а также о негативном торговом балансе.

Он указывает, что несмотря на относительно небольшую долю, которую составляют доходы от рыболовства в европейском ВВП, многие прибрежные регионы зависят от этого промысла (с. 321), а также страдают от «изгибов» конкуренции с иными странами.

Отдельная тема, поднимаемая автором книги, это распределение доступных ресурсов между государствами-участниками ЕС, которые затем делят свою квоту между собственными рыболовными хозяйствами. По причине нестабильного предложения в отношении рыбных ресурсов Евросоюз постоянно стремится принимать соответствующие меры по стабилизации рынков. Поэтому ЕС не только устанавливает общие рыночные стандарты и регулирует систему торговли с государствами, не являющимися его участниками, но и заключает соглашения с ними, которые дают право судам, относящимся к рыболовному флоту ЕС, осуществлять рыболовство в водах третьих стран (с. 322).

Удачно рассмотрены автором проблемы международного сотрудничества, ведь ЕС является членом международных организаций рыболовства, осуществляющих управление рыболовством и сохранением водных биологических ресурсов в открытом море.

Как известно, ежегодное установление общего допустимого улова является основным инструментом общей рыболовной политики. Ограничения на улов устанавливаются в отношении наиболее экономически значимых ресурсов.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Правовые базы «Гарант», «Консультант», 2011.

Распределение квот корректируется практикой перераспределения между государствами-участниками с целью получения доступа к новым ресурсам. В связи с этим Т. Маркус обращает внимание на несовершенство использования общего допустимого улова в качестве основного инструмента управления. Установление общего допустимого улова требует комплексного и дорогостоящего научного обоснования и при этом оценка многих ресурсов остается заниженной. Кроме того, обоснованно считает автор, использование общего допустимого улова признается непригодным для рыболовства в отношении нескольких видов рыбы. Наконец, для обеспечения краткосрочной экономической выгоды общий допустимый улов часто устанавливается выше рекомендованного учеными. Отмечу, что эти показатели определения общего допустимого улова неоднократно критиковались и российскими специалистами. Но все же до сих пор никем не предложен более эффективный правовой инструмент, во-первых, а во-вторых, замена общего допустимого улова на другое средство (способ) регулирования добычи водных биологических ресурсов может породить неисчислимые конфликты вплоть до «рыболовных войн» и потребует длительных переговоров и согласований на международном и межгосударственном уровнях.

В соответствии с правом ЕС общий допустимый улов должен определяться на основе критерия экологической устойчивости и предупредительного подхода. В связи с этим Т. Маркус правильно подчеркивает, что меры по сохранению ресурсов должны приниматься даже при отсутствии полной научной информации о возможном причинении вреда (с. 327).

Особый интерес представляют позиции автора относительно планирования добычи водных биологических ресурсов. Т. Маркус пишет, что введение многолетних планов управления рыболовством в 2002 г. не смогло изменить практику установления общего допустимого улова выше экологически устойчивого уровня. Он оговаривает, что статья 5 Постановления 2371/02 не предусматривает жесткого обязательства гарантировать восстановление перерасходованного ресурса до безопасного биологического уровня. Более того, полномочие Совета ЕС по изменению уровня использования ресурсов, предусмотренного пла-

ном их восстановления, фактически подрывает стабильность планирования (с. 328).

Полномочия по контролю и наложению ответственности в области рыболовства в основном принадлежат государствам-участникам ЕС, который все же контролирует процессы применения, а также осуществляет контроль и принудительное исполнение законов, принятых государствами-участниками в соответствии с общей политикой в области рыболовства. С этой целью ЕС устанавливает правовой режим, требующий, чтобы его члены выполняли определенные требования, затрагивающие рыболовную и любую иную связанную с ней деятельность, включая контроль процесса управления, а также рыночные меры.

В частности, государства-участники обязаны следить за рыболовной деятельностью судна, длина которого превышает 15 м, с помощью спутниковой системы мониторинга. По европейскому законодательству необходимо, чтобы капитан судна документировал улов в бортовом журнале и предоставлял портовые декларации местным властям. Аналогичные требования предусмотрены и российским законодательством. Проблема, как всегда, состоит в их исполнении. Досадно, что автор не уделяет именно этому аспекту должного внимания, а полагаться на посылку о том, что европейские природоохранные нормы исполняются всеми, всегда и повсеместно, по данным криминологических исследований, не приходится<sup>3</sup>.

Т. Маркус указывает, что на протяжении всей истории существования общей политики в области рыболовства государства-участники ЕС часто не выполняли свои обязательства. В связи с этим Европейская Комиссия вынуждена организовывать инспекции, аудиторские проверки, делать запросы и проводить проверки с помощью 24 инспекторов. Комиссия может инициировать процесс о нарушении обязательств перед Европейским судом с целью принятия предупредительных мер, сокращения финансовой помощи или – в случае превышения квоты на вылов – по уменьшению будущей квоты государства-участника.

Для отечественных специалистов представляют интерес данные о финансировании рыболовной отрасли. Т. Маркус пишет, что на раннем

<sup>3</sup> См.: Экологическая преступность в Европе.

этапе общеевропейского регулирования меры по развитию в рамках общей политики в области рыболовства сводились к увеличению производства, достигаемого путем предоставления грантов для модернизации судов, улучшения портов и т.п. Но начиная с 2002 г. такая политика была изменена. Так, финансовая помощь в большем объеме стала предоставляться для компенсации потерь в результате наложения моратория на вылов и сокращения квот, в то же время предоставление помощи для модернизации и строительства новых кораблей было существенно сокращено.

Оценивая монографию Т. Маркуса, следует признать, что она дает достаточно полное представление о европейском рыболовном праве с

точки зрения регулирования и управления рыболовством в статике. Это действительно исчерпывающая картина. Автор также периодически выходит за рамки простой констатации и сталкивает читателя с реальностью: рыбное хозяйство как отрасль экономики прибрежных государств, как источник доходов (а иногда и только расходов) нуждается в управлении и в создании правовых инструментов предотвращения конфликтов.

Весьма высоко оценивая содержание работы, выполненной Т. Маркусом, все же хотелось бы пожелать автору в ходе дальнейших исследований уделить более пристальное внимание правовому регулированию охраны водных биологических ресурсов, а не только их использованию.

#### **Библиография:**

1. Markus T. European fisheries law: From promotion to management. Groningen: Europa Law Publishing, 2009. – 390 p.
2. Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Правовые базы «Гарант», «Консультант», 2011.
3. Экологическая преступность в Европе / Сост. Ф. Комт, Л. Кремер / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Изд. Дом «Городец», 2010.

#### **References (transliteration):**

1. Markus T. European fisheries law: From promotion to management. Groningen: Europa Law Publishing, 2009. – 390 p.
2. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O rybolovstve i sohranenii vodnyh biologicheskikh resursov» / Otv. red. O.L. Dubovik. M.: Pravovye bazy «Garant», «Konsul'tant», 2011.
3. Ekologicheskaya prestupnost' v Evrope / Sost. F. Komt, L. Kremer / Otv. red. O.L. Dubovik. M.: Izd. Dom «Gorodec», 2010.