



ТРЕБОВАНИЯ ОБЩИЕ...

Канд. юрид. наук Е.Е. Андреева – ИМЭМО РАН

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОБНОВЛЕНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ РЫБОЛОВСТВОМ

Современный правовой опыт ЕС в сфере управления рыболовством представляет практический и теоретический интерес по ряду причин. Это наиболее социально сбалансированный и законодательно проработанный опыт. Кроме того, следует учитывать, что при относительно скудной биоресурсной базе труднее создавать бесконфликтные, реально «работающие» правовые механизмы управления рыбными ресурсами, и, тем не менее, ЕС это удается.

Основным документом, определяющим рыболовную политику ЕС, является документ Совета (одного из главных органов Сообщества) от 25 января 1983 г. (Council Regulation (EEC) № 170/83), устанавливающий правовые начала сохранения и управления рыбными запасами. Не потеряв своего значения и до настоящего времени, созданные на основе этого документа продуманные правовые механизмы по истечении ряда лет потребовали существенного обновления и корректировок сообразно современным факторам, а также с учетом выявившихся слабых сторон применения таких механизмов на практике. Важную роль в корректировке современной рыболовной политики сыграли Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Маастрихтские договоренности и образование Европейского Союза. Определенный вклад в сохранение окружающей среды вносят Пятая (1993 – 2000 гг.) и Шестая (2001 – 2010 гг.) экологические программы. В целом по рыболовству, в том числе в прибрежном аспекте, принято более 60 основных документов ЕС.

В концентрированном виде новые подходы в регулировании рыболовства сформулированы в документе Совета от 20 декабря 1992 г. (Council Regulation

(EEC) № 3760 of 20 December 1992 establishing a Community system for fisheries and aquaculture), устанавливающим системную доктрину Сообщества для рыболовства и аквакультуры.

Основные положения системной доктрины направлены на обеспечение рациональной и ответственной эксплуатации живых морских ресурсов и аквакультуры, признание интересов долговременного развития рыболовства. В документе учтены экономические и социальные аспекты, а также интересы потребителей, проведен учет биологически обусловленных ограничений и интересов сохранения морской экосистемы. Рациональная и ответственная эксплуатация ресурсов подразумевает, в частности, избирательность методов ведения рыбного промысла, а также совершенствование орудий лова с целью оптимального использования биологического потенциала и уменьшения отходов. В качестве ключевых принципов рыболовной политики определены сохранение стабильности рыбного промысла с учетом изменяющегося биологического состояния ресурсов; обеспечение специфических нужд регионов, население которых находится в особой зависимости от рыбного промысла и связанных с ним видов деятельности (в последнем случае дана ссылка на резолюцию Совета от 3 ноября 1976 г.). Это значимая юридическая позиция Сообщества.

Согласно ст. 1 анализируемого документа политика ЕС распространяется на деятельность, связанную с эксплуатацией живых морских ресурсов, а также производство и продвижение на рынок рыбной продукции и продуктов аквакультуры, осуществляемые на территории стран – членов ЕС, в рыболовных водах или рыболовными судами Сооб-

щества. В документе изложены меры, применяемые к каждому или нескольким видам рыб, направленные на обеспечение рациональной и ответственной эксплуатации ресурсов на устойчивой основе. Такие меры включают установление зон, в которых рыбный промысел запрещен, ограничения на промысловое усилие, количественные ограничения на объемы вылова, времени нахождения судов в море, принимая во внимание удаленность района лова. Кроме того, определены количество и типы рыболовных судов, имеющих лицензии на лов; установлены технические правила, касающиеся орудий лова и их применения. В документе определены минимальные размеры или масса особей, допустимых для вылова; сформулированы условия стимулирования, в том числе экономического, для развития избирательного лова.

Совет определяет цели и стратегию управления для каждого вида или группы видов рыб. Квалифицированным большинством на основе целей и стратегии управления устанавливается максимально допустимый улов, распределяются промысловые возможности (fishing opportunities) между государствами-членами по каждому запасу с тем, чтобы обеспечить стабильность промысла. На основе научных данных Совет может вносить необходимые временные поправки в цели и стратегии управления.

В рамках общей рыболовной политики государства-члены могут принимать меры для сохранения и управления ресурсами в водах под их суверенитетом или юрисдикцией при условии, что они затрагивают исключительно местные запасы, представляющие интерес для рыбаков данного государства. Совет (Комиссия) должен быть поставлен в известность о таких мерах или планах их принятия. Здесь вновь проявляется сочетание прав государства-члена на местные рыбные ресурсы и правомочий Сообщества в отношении проведения единой рыболовной политики.

Консультативное обеспечение такой политики осуществляется созданным под эгидой Комиссии Научно-техническим и экономическим комитетом по рыболовству. Кроме того, под председательством представителя Комиссии действует Комитет по рыболовству и аквакультуре.

В 2002 г. была подготовлена «Зеленая книга о будущем Общей рыболовной политики» (Green Paper on the Future



of the Common Fisheries Policy). Этот документ призван послужить основой для широких дискуссий о перспективах рыболовства в рамках Сообщества и оптимальном реформировании этой отрасли. Одна из основных проблем реформирования заключается в том, чтобы найти компромисс между принципами, на которых строится вся деятельность Сообщества, современным состоянием ресурсов и потребностью минимизировать социально-экономические последствия необходимых реформ при одновременном сохранении общих целей рыболовной политики. Цели эти, как известно, созвучны тем, которые отражены в «Кодексе ведения ответственного рыболовства ФАО».

Один из ключевых аспектов, подлежащих обсуждению, – весьма мрачные социальные и биоресурсные перспективы для некоторых регионов, зависящих от рыбного промысла и не имеющих реальных альтернатив возрождения региональной рыбохозяйственной экономики.

Лейтмотивом пересмотра основ рыболовной политики ЕС служит социальная тематика, что отличает современную направленность политики от всей предыдущей, нашедшей отражение в документах ЕЭС в сфере рыболовства, принятых ранее. Рыболовство представляет ту ось, вокруг которой вращается жизнь многих прибрежных общин, играющих ключевую роль в поддержании социального баланса и обеспечивающих управление на региональном уровне. Эту роль рыболовства трудно измерить в количественных или финансовых показателях. Устойчивость рыболовства и будущее многих рыболовцев общин зависит от политической воли руководителей государств и ЕС в целом, которые призваны решать такие важные проблемы, как перелов и, соответственно, под-

рыв запасов. Нынешние же весьма тревожные прогнозы жизнеобеспечения ряда регионов, существенно зависящих от рыбного промысла и не имеющих иных источников поддержания региональной экономики, вызывают серьезную озабоченность ЕС.

В контексте идеи введения закрытых сезонов и закрытых районов подчеркивается необходимость проведения ответственной и устойчивой политики сохранения запасов с учетом научных рекомендаций.

В качестве одного из ключевых аспектов будущей общей рыболовной политики рассматривается сохранение существующих ограничений на доступ к ресурсам в зоне от 6 до 12 миль (для местного рыболовства) при ужесточении мер сохранения за этими пределами. Существующие ограничения предлагается оставить на неопределенный период.

Важными при обсуждении этого документа признаны экологические аспекты. Причем реальное проявление интеграции экологического фактора в рыболовную политику видится в принятии и применении специальной политики в сфере комплексного прибрежного управления, одним из основных направлений которого должно стать рыболовство.

При общей посылке о том, что рыболовный флот Сообщества слишком большой, требует обновления и модернизации, предлагается уделить особое внимание небольшому прибрежному флоту, поскольку он играет исключительно важную социальную роль и является «хребтом» хозяйства на местном уровне.

Для тех регионов, жизнеобеспечение поселений которых зависит в основном от рыболовства, необходимо, в случае малоутешительных прогнозов состоя-

ния биоресурсов в традиционных районах промысла, особенно тщательно решать вопросы о своевременных инвестициях в альтернативные секторы экономики. Улучшение условий труда, повышение его оплаты, гарантированный минимум заработной платы в рыболовном секторе рассматриваются как меры, не только обеспечивающие достойную жизнь рыбаков, но и способствующие снижению уровня эксплуатации рыбных ресурсов.

В рамках общей рыболовной политики огромное внимание уделяется информационному обеспечению. В июне 2000 г. Советом был принят документ, устанавливающий структуру Сообщества по сбору и управлению данными, необходимыми для осуществления единой рыболовной политики. Цель этой структуры – проведение научной оценки, обобщение данных о биологическом состоянии рыбных запасов, рыболовных флотов и их деятельности, а также об экономических и социальных аспектах рыболовства.

В обновляемой рыболовной политике ЕС проводит курс на обеспечение устойчивого баланса между состоянием ресурсов и их эксплуатацией. Соответственно, важная составляющая такой политики – борьба с незаконным, неподотчетным и нерегулируемым промыслом, который нередко ведут и прибрежные общины. В предотвращении такого промысла существенная роль отводится экономическим методам. Например, предусматривается выплата государствами-членами компенсации рыбакам и владельцам судов в тех случаях, когда Сообществом устанавливаются меры регламентации использования определенных орудий или методов лова. Такая финансовая помощь должна быть использована исключительно для технической модернизации судов.

В соответствии с договорной основой, предусматривающей интеграцию экологического «измерения» в контексте всех мер, принимаемых Сообществом, в особенности в свете принципа осторожного подхода, в рамках общей рыболовной политики принят ряд документов, направленных на сохранение рыбных запасов, в том числе в прибрежных водах. В одном из документов подробно регулируются орудия и методы лова, а также размеры рыб по видам, допустимые к вылову в зависимости от географических районов. В документе специально подчеркивается необходимость осуществлять замер выловленной рыбы сразу же и возвращать в море рыбу, размер которой меньше допустимого. Запрещаются методы лова с использованием взрывчатых, отравляющих, парализующих веществ, электротока, а также продажа, демонстрация и предложение для продажи рыбы, выловленной с помощью указанных методов.

Регулирование рынков рыбной продукции, в том числе тех, куда она поставляется местными рыбаками, рассматривается в ЕС как один из эффективных инструментов реализации единой рыболовной политики вообще и прибрежного рыболовства, в частности. Этому аспекту посвящен ряд документов. Наиболее значимый из них – акт № 104/2000 от 17 декабря 1999 г. (Council Regulation (EC) № 104/2000 of 17 December 1999 on the common organization of the markets in fishery and aquaculture products) об общей организации рынков рыбной продукции и продуктов аквакультуры. В числе причин, в силу которых потребовалась разработка общей организации рынков, названы следующие:

необходимость учета происшедших в последние годы изменений в рыболовстве;

рыбный промысел и рыбная промышленность имеют исключительное значение для экономики ряда прибрежных районов стран – членов Сообщества. Эта отрасль хозяйства дает большую часть доходов рыбаков в этих регионах, и поэтому стабильность рынка должна поддерживаться с помощью соответствующих мер, осуществляемых согласно международным обязательствам, в том числе связанным с положениями Соглашения ВТО/ГАТТ о механизмах поддержки национального производства и тарифных соглашениях;

при производстве и сбыте рыбной продукции необходимо учитывать потребности в поддержании стабильного рыбного промысла. Общая организация рынков рыбной продукции, таким образом, должна включать меры, обеспечивающие соответствие предложения спросу как в качественном, так и в количественном отношении и увеличивать доходы от данной продукции;

один из путей осуществления общей организации рынков – это применение к рыбной продукции общих требований поставки на рынок. Применение таких требований не позволит допускать на рынок продукцию низкого качества.

В организации рыночного механизма ключевая роль отводится организациям производителей. Под организацией производителей в соответствии с документами ЕС понимается юридическое лицо, учрежденное по инициативе группы производителей одного или нескольких определенных рыбопродуктов с тем, чтобы обеспечить рациональное ведение рыбного промысла, а также

улучшение условий сбыта продукции членами данной организации. Для этого предусматриваются совершенствование планирования производства и его соответствие спросу по количеству и качеству, совершенствование планов вылова, стабилизация цен и улучшение методов лова, способствующих устойчивому рыболовству. Такими организациями признаны рыбохозяйственные кооперативы.

В начале промыслового сезона организация производителей должна составлять ежегодные рабочие программы на определенные промысловые виды, которые содержат стратегию сбыта в соответствии с требованиями рынка, планы вылова определенных видов. Кроме того, программы предусматривают санкции, применяемые к тем членам организации, которые не выполняют решения кооператива и другие положения.

Организации производителей формируют костяк общей организации рыбохозяйственных рынков. Государства-члены должны их поддерживать, распространять их правила на другие районы и производителей, что является одним из методов достижения рационального и устойчивого использования рыбных ресурсов.

С помощью организаций-производителей Сообщество регулирует рынок рыбной продукции и влияет на промысел. В целях стабилизации цен кооперативы должны иметь возможность воздействовать на рынок, в первую очередь путем установления определенного уровня цен. Продукция членов этих организаций по ценам, ниже установленных, должна быть изъята с рынка. В определенных случаях и в конкретных условиях допустимо поддерживать де-





тельность организаций производителей, обеспечивая их финансовой компенсацией за изъятую с рынка продукцию (если речь идет о продуктах, предназначенных для потребления человеком), однако указанный метод влияния на рынок должен иметь ограниченный масштаб. Компенсация предоставляется за сравнительно небольшие партии продукции. В документе Совета обозначены также механизмы того, как с учетом скудости определенных рыбных запасов следует избегать ситуаций, когда изъятая продукция уничтожается; как государству следует оказывать помощь рыбакам с тем, чтобы обеспечить ее переработку и хранение.

Социальная составляющая современного рыбохозяйственного права ЕС имеет практический интерес для российских законодателей в связи с продолжающимся поиском оптимального содержания будущих российских законов об управлении морскими рыбными ресурсами, общей тенденции к глобализации морепользования, эволюции современного международно-правового режима биоресурсов Мирового океана.

Andreeva E.E.

The European Union: updating the legal foundations for fisheries management

Fishery is a core of living for many coastal communities which are key element in social balance maintaining and regional management. This role of fishery is difficult to estimate in quantitative or financial indices. The author adduces the EU up-to-date legal experience that concerns fisheries and emphasizes its practical and theoretical interest for Russia. This experience is the one most social balanced and legislatively worked over. The EU has managed to create the consistent and really efficient legal mechanisms for fisheries management, which is rather difficult task under the circumstances of quite meager raw material base.

The social aspect of the EU up-to-date fisheries law is of practical interest for Russian legislators because the search for optimal content of future Russian laws on sea fish resources management is going on.



МИРОВОЕ РЫБНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ИСЛАНДИЯ



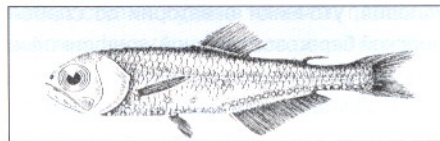
ИСЛАНДИЯ ПРИСТУПАЕТ К ОСВОЕНИЮ ЗАПАСОВ СВЕТАЩИХСЯ АНЧОУСОВ

Первые уловы миктофитов (светящихся анчоусов) были выгружены одним из кошельковых сейнеров в мае 2002 г. после пятисуточного рейса в южные и западные воды страны.

В 400 милях от побережья Исландии за 1 ч траления траулеры, работающие на глубоководном промысле морского окуня, вылавливают от 80 кг до 10 т миктофитов. В настоящее время внимание рыбопромышленников сосредоточено на миктофитах как на потенциальном ресурсе для рыбомучного производства. По мнению специалистов, качество рыбной муки и жира из миктофитов такое же, как и из мойвы.

Исландская Федерация владельцев промысловых судов и другие рыболовные организации обратились к Министерству рыболовства и Морскому исследовательскому институту с просьбой о расширении исследований пелагиали прилегающих вод.

FNI, 2002, № 5



КОРОТКО...

Во избежание нежелательных юридических споров в связи с отсутствием двустороннего соглашения о взаимном использовании рыбных запасов в своих 200-мильных зонах на Черном море Украина и Болгария намерены создать совместную компанию по промыслу акул. Плата за промысел будет производиться на Украине, а уловы будут обрабатываться в Болгарии.

World Fish Report, 2002, № 172



ПРОГНОЗ НА 2020 Г.

Всемирный рыбный центр, базирующийся в Малайзии, выступил с прогнозом обеспечения населения планеты рыбной продукцией через 20 лет. В заявлении Центра говорится, что продолжающийся рост численности населения и уловов рыбы уже через 20 лет может привести к истощению рыбных запасов, в результате чего около 1 млрд человек в развивающихся странах будут ощущать острую нехватку этого важного источника протеина.

По данным Центра почти 75 % из 130 млн т добытой в 2000 г. рыбы приходится на истощенные и практически исчезающие запасы. В настоящее время рыба покрывает около 7 % потребностей населения планеты в продовольствии и является первостепенным источником протеина животного происхождения для почти 20 % ее жителей.

Рост населения и сокращение рыбных запасов по подсчетам специалистов уже к 2020 г. могут привести в худшем случае к 70%-ному росту цен на рыбу. Тогда она станет недоступной для большей части населения развивающихся стран. По самым оптимистичным прогнозам цены на морепродукты могут возрасти до 16 %.

По мнению экспертов Центра, нехватка биоресурсов, кроме всего прочего, может осложнить отношения между государствами, осуществляющими промысел в сопредельных районах. В Центре считают, что стратегическим путем преодоления ситуации является развитие аквакультуры.

ИТАР-ТАСС, 31.10.2002,
серия «Абонемент»
Рубрику ведет
С.А. Студенецкий

