

КНИЖНАЯ ПОЛКА

Борьба с незаконным рыболовством: поиск эффективных форм международного сотрудничества.

**Рецензия на монографию Д.К. Бекашева,
К.А. Бекашева «Международно-правовые проблемы
борьбы с незаконным рыболовством».
(Москва, Издательство «Проспект», 2016. – 480 с.)**

*Соколова Н.А.**

В монографии Д.К. Бекашева и К.А. Бекашева рассматриваются четыре крупных блока вопросов, характеризующих международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством: понятие ННН промысла и правовые средства борьбы с ним; международные договоры и международные организации в борьбе с незаконным промыслом; суда под «удобными» флагами, которые подрывают основы рационального использования водных биологических ресурсов; контроль судов в портах как эффективное средство предотвращения ННН промысла.

В рецензии отмечается, что авторами был проведен компетентный и достаточно полный анализ положений международных договоров по борьбе с ННН промыслом, а также иных форм сотрудничества. Полномасштабное исследование проблемы ННН промысла, внимательный анализ международных договоров, актов международных организаций, национального опыта государств позволили авторам сформулировать рекомендации по повышению эффективности международно-правовой системы по борьбе с ННН промыслом. В рецензии дана не только общая

* Соколова Наталья Александровна – д.ю.н., профессор кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина. intlawmgua@yandex.ru.

положительная оценка монографии, но и привлечено внимание к спорным и не достаточно точным научным положениям.

Ключевые слова: незаконное рыболовство; международное право; международное сотрудничество.

Состояние мирового рыболовства и аквакультуры обуславливают практическую значимость исследования международно-правовых проблем борьбы с незаконным промыслом морских ресурсов. Множество различных факторов служат доказательством актуальности изучения договорного и институционального развития международного сотрудничества в области борьбы с незаконным рыболовством. Значение рыболовства для обеспечения продовольственной безопасности, важность сектора рыболовства как источника занятости и доходов, необходимость эксплуатации биологических ресурсов Мирового океана на основе предосторожного и экосистемного подходов – вот наиболее значимые факторы. Поскольку рациональному использованию ресурсов незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел (далее – ННН промысел) наносит непоправимый ущерб, необходимо, чтобы в доктрине получил отражение анализ эффективности международных соглашений и деятельности международных организаций по борьбе с ним. Такой анализ позволит не только оценить *status quo* системы мер по борьбе с незаконным рыболовством в международном праве, но и предусмотреть меры по повышению эффективности национального законодательства и рассмотреть вопросы соответствия российских законов и правил международным стандартам по борьбе с ННН промыслом. Поэтому весьма своевременно выходит в свет монография «Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством» (издательство «Перспект», 2016 г.)

Монография подготовлена юристами-международниками, которые много и плодотворно занимаются проблемами охраны Мирового океана и рационального использования его биологических ресурсов К.А. Бекашевым и Д.К. Бекашевым. К.А. Бекашев – известный специалист в области международного морского права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, чья научная судьба всегда была связана с решением правовых вопросов в области рыболовства. Кандидатская диссертация К.А. Бекашева была посвящена правовой деятельности ФАО в области рыболовства, а докторская – международно-правовым проблемам управления морским рыболовством. К.А. Бекашев и дальше продолжил заниматься данными проблемами. Вышедшая монография служит тому подтверждением, гарантирует профессиональный подход к оценке и предложениям

по решению международно-правовых проблем борьбы с незаконным рыболовством. Д.К. Бекашев – кандидат юридических наук, участник конференций, форумов и рабочих групп в рамках ООН, ФАО, МОТ, автор многих научных работ, среди которых статьи, посвященные вопросам ННН промысла.

Уникальность данной монографии – в широте спектра анализа разных объектов: международных договоров, универсальных и региональных организаций, законодательства и программ, принятых в государствах различных регионов мира, которые заинтересованы в борьбе с ННН промыслом: Европейского региона, Северной Америки, Тихоокеанского региона, Африки.

Многоаспектность проблемы борьбы с ННН промыслом, многочисленность и известная фрагментарность положений по борьбе с ННН промыслом в документах различного уровня и юридической силы, конечно, серьезно повлияли на архитектуру монографии. В монографии рассматриваются четыре крупных блока вопросов, характеризующих международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством: понятие ННН промысла и правовые средства борьбы с ним; международные договоры и международные организации в борьбе с незаконным промыслом; суда под «удобными» флагами, которые подрывают основы рационального использования водных биологических ресурсов; контроль судов в портах как эффективное средство предотвращения ННН промысла. Приложение представлено соглашениями, имеющими наиболее важное значение для темы исследования, среди которых особо отметим проект Соглашения 2015 г. между Правительством РФ и Правительством США о сотрудничестве в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН промысла (с. 472-477) и Декларацию о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного Ледовитого океана, которая была принята в г. Осло 16 июля 2015 г. (с. 478-480).

С одной стороны, авторам удалось поднять все наиболее значимые проблемы, относящиеся к правовым средствам борьбы с незаконным рыболовством. С другой стороны, это усложнило их задачу при формировании структуры работы, особенно в отношении первой главы. Понятно стремление авторов создать основу и рамки для дальнейшего исследования более конкретных вопросов, однако выдержать строгое соотношение с содержанием других глав не совсем получилось, что, впрочем, ни в коей мере не влияет на ценность проделанной научной работы.

Отношения, регулируемые международными договорами, рекомендациями региональных организаций по управлению рыболовством (далее – РФМО), национальными нормативными правовыми актами в области

сохранения, управления и рационального использования морских биоресурсов, стали главным объектом проведенного учеными исследования.

Очевидно, что для начала авторам предстояло ответить не на самый простой вопрос – как определить понятие ННН промысла. Именно содержание понятия формирует границы всего научного исследования, влияет на выбор способов такого исследования. В работе отмечается, что ННН промысел стал глобальной проблемой, которая не может быть эффективно решена усилиями одного государства; такой промысел имеет место как в пределах национальной юрисдикции, так и в открытом море. «ННН промысел подрывает национальные и международные меры по сохранению рыбных запасов и управлению ими и ведет к истощению ресурсов» (с. 23). Справедливо подчеркивая многие негативные стороны ННН промысла, все же стоит попенять авторам в том, что название первого подпункта первого параграфа «Противоправный характер ННН промысла» представляется не очень удачным в смысловом контексте.

Анализ Международного плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла 2001 г. и иных международных документов позволил авторам сформулировать четыре вывода относительно ННН промысла (С. 32). Наиболее значимыми являются первые два вывода, третий и четвертый вывод вряд ли имеют самостоятельное значение, поскольку раскрывают понятие противоправности, представленное во втором выводе. Также исходя из названия монографии, возможно, стоило более четко определиться с соотношением понятий «ННН промысел» и «незаконное рыболовство».

Борьба с ННН промыслом осуществляется, в первую очередь, на основе международных договоров. Авторами был проведен компетентный и достаточно полный анализ положений международных договоров по борьбе с ННН промыслом: Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. как наиболее авторитетного договора о международно-правовом управлении рыболовством, Соглашения ООН 1995 г. о рыбных запасах, на основе которого подробно рассмотрены обязательства прибрежных государств, ведущих промысел в открытом море (с. 48), применение предосторожного подхода (с. 49) и др. Исследование таких положений является важным, поскольку позволяет понимать, какие действия являются ненадлежащими и, следовательно, способствующими ННН промыслу.

Насколько сложной является проблема незаконного рыболовства, свидетельствует постоянный поиск со стороны государств мер по борьбе с ННН промыслом. По этой причине авторы монографии особо остановились на торговых мерах, целью которых является препятствие к допуску на международный рынок рыбы и рыбопродукции, которая добыта

и получена в результате ННН промысла. Здесь уже в арсенале авторов не только положения международных договоров, мнения иных ученых, но и международная судебная практика, прежде всего, практика ВТО.

Несмотря на важность совместных усилий, особая ответственность за предотвращение ННН промысла возложена на государства: государства флага должны осуществлять надлежащие правовые, административные и технические меры. На необходимость принятиях таких мер указывают названные выше Конвенция ООН 1982 г. и Соглашение 1995 г., а также Соглашение ФАО по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море 1993 г., Кодекс ответственного рыболовства 1995 г., Добровольные руководящие принципы ФАО в отношении действий государства флага, которые в соответствующей части работы рассмотрены наиболее подробно 2014 г. (с. 64-79).

Сотрудничество по борьбе с ННН промыслом на универсальном уровне осуществляется в самых разных форматах. Одним из наиболее эффективных новейших средств в предотвращении ННН промысла признан Глобальный реестр рыбопромысловых судов, цель и содержание которого детально рассмотрены в монографии и дополнены анализом зарубежного законодательства о регистрации морских судов (Австралия, Канада, Кипр, Новая Зеландия, Норвегия, США). Особую ценность исследования, помимо тщательного и взвешенного анализа документов, которые уже приняты или принятие которых планируется, всегда представляют авторские выводы. Поэтому перспективы Глобального реестра, определяемые авторами монографии, являются важной частью научной работы (с. 95-96).

У государств, которые входят в ФАО, должны быть национальные планы по предотвращению ННН промысла, которые предполагают осуществление ряда действий для достижения поставленной цели. Национальные планы государств, как представляется, должны иметь общие черты: в монографии указано на основные требования к таким планам (с. 97). Вместе с тем, логично предположить, что национальные планы могут иметь свои особенности. Более того, как пишут авторы, «их содержание существенно отличается друг от друга». В работе кратко проанализированы планы некоторых государств. Особый интерес представляет обращение к основным положениям российского Национального плана по предотвращению ННН промысла (с. 113-118), предложение о необходимости разработки и принятия которого впервые было выдвинуто одним из авторов рецензируемой монографии – профессором К.А. Бекашевым (с. 113). Серьезное внимание, которое авторы уделили сотрудничеству

Российской Федерации по борьбе с ННН промыслом на двусторонней основе (с. 119-140) и российскому законодательству по предотвращению ННН промысла (с. 142-148) позволяет утверждать, что вкупе с положениями российского Национального плана проведенное исследование вполне могло бы составить самостоятельную часть монографии.

Всесторонняя характеристика двух форм международного сотрудничества по борьбе с незаконным рыболовством – договорной и институциональной – определили содержание второй главы. В первой части проанализирована международно-правовая основа борьбы с ННН промыслом, созданная на универсальном и региональном уровнях: помимо названных ранее, были систематизированы положения Соглашения ФАО о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла 2009 г., Конвенции о сохранении запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими в западной и центральной частях Тихого океана 2000 г., Конвенции о сохранении водных биологических ресурсов в открытом море южной части Тихого океана 2009 г., Конвенции по сохранению и управлению рыбными ресурсами в открытом море северной части Тихого океана 2011 г., Соглашения о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря 2014 г.

Наличия договорных положений недостаточно для борьбы с незаконным промыслом, необходимы механизмы сотрудничества, которые способны контролировать выполнение установленных положений, служить площадкой для обмена мнениями государств и информацией о борьбе с ННН промыслом, более оперативно реагировать на проблемы, возникающие в сфере борьбы с незаконным рыболовством, в том числе путем принятия необходимых рекомендаций. Таким механизмом стали международные организации, которые решают разные задачи, о чем свидетельствует их отличающийся объем компетенции. Так, применительно к деятельности ООН по предотвращению ННН промысла, авторы монографии анализируют резолюции Генеральной Ассамблеи, доклады Генерального секретаря, деятельность Неофициального консультативного процесса, Обзорной конференции по контролю за выполнением Соглашения 1995 г. Среди правовых аспектов деятельности ФАО по предотвращению ННН промысла центральное место занимает Международный план действий 2001 г., который стал предметом пристального внимания авторов монографии. Ими была проделана большая работа в плане определения компетенции универсальных и региональных организаций (Международной морской организации, Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, Организации экономического сотрудничества

и развития, Арктического совета, Европейского союза) по борьбе с ННН промыслом. Наиболее информативным представляется параграф о региональных организациях по управлению рыболовством. Конечно, их статус и деятельность исследовались в науке, в том числе и авторами монографии. Ценность в данном случае заключается в том, что рассматривается новейшая деятельность этих организаций по борьбе с ННН промыслом, их последние инициативы по решению данной проблемы.

Одну из главных угроз рациональному использованию морских биологических ресурсов представляют суда под «удобными» флагами, признаки которых названы в первом параграфе третьей главы. К причинам появления таких судов относится и упрощенный порядок их регистрации. Иллюстрацией послужило законодательство государств открытой регистрации, к которому обратились авторы монографии (с. 301-308). Важно, что не только обозначена проблема, но и предложены пути ее решения, поскольку отдельное внимание уделяется рекомендациям по регламентации деятельности судов под «удобными» флагами.

В качестве эффективного средства предотвращения ННН промысла в работе рассматривается контроль судов в портах. Наличие международных соглашений, в которых определяются меры контроля промысловых судов в портах, международных договоренностей о контроле рыболовных судов в портах (Кодекс ответственного рыболовства, Международный план действий ФАО по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла 2001 г., Модельная схема ФАО по мерам государства порта относительно борьбы с ННН промыслом 2004 г.), наконец, рекомендаций региональных организаций по управлению рыболовством о контроле рыболовных судов в портах объясняет необходимость изучения и оценки эффективности этих мер в доктрине международного права как для совершенствования международно-правового регулирования, так и для развития национального законодательства (с. 354-355).

Полномасштабное исследование проблемы ННН промысла, внимательный анализ международных договоров, актов международных организаций, национального опыта государств привели авторов к логическому завершению, а именно – формулированию рекомендаций по повышению эффективности международно-правовой системы по борьбе с ННН промыслом (с. 356-363).

Конечно, для научного издания важно, чтобы его авторы были не просто знакомы с проблемой, но очень хорошо знали предмет исследования, применяли положения общей теории международного права, всесторонне анализировали правовые и организационные формы сотрудничества в рассматриваемой области (и анализ при этом должен быть максимально

репрезентативным), могли оценить сильные и слабые стороны такого сотрудничества для того чтобы сформулировать рекомендации относительно правовых мер, необходимых для дальнейшего решения проблемы, которая приобрела глобальный характер. Думается, в этом смысле монография «Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством» состоялась.

**Combating Illegal Fishing: the Search for
Effective Forms of International Cooperation.
Review of the Book «The International Legal Issues
of Combating Illegal Fishing» by D.K. Bekyashev and
K.A. Bekyashev (Moscow. Prospect, 2016. – 480 p.)
(Summary)**

*Natalia A. Sokolova**

The review evaluated the relevance and timeliness of publication of the book given the importance of the combating illegal fishing. Marked uniqueness, which lies in the latitude of the analysis of different objects of study.

It is emphasized that the book addresses the most pressing problems of combating illegal fishing of marine living resources in the Global Ocean. According to the reviewer, the consideration of the international treaties containing standards on combating illegal fishing and acts of a recommendatory nature is of great importance, as well as the activities of international organizations.

According to the results it is concluded that the book is a complete and accomplished scientific work of importance to Russian science of international law.

Keywords: illegal fishing; international law; international cooperation.

* Natalia A. Sokolova – Doctor of Laws, Professor of the Chair of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). sokolovan@yandex.ru.