

Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев

МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С НЕЗАКОННЫМ РЫБОЛОВСТВОМ

МОНОГРАФИЯ

ПОНЯТИЕ НЕЗАКОННОГО РЫБНОГО ПРОМЫСЛА

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ
С НЕЗАКОННЫМ ПРОМЫСЛОМ

ДОГОВОРЫ И ОРГАНИЗАЦИИ ПО БОРЬБЕ
С НЕЗАКОННЫМ ПРОМЫСЛОМ

«УДОБНЫЙ» ФЛАГ

КОНТРОЛЬ СУДОВ В ПОРТАХ

И ДР.



**Камиль Абдулович Бекашев
Дамир Камильевич Бекашев
Международно-
правовые проблемы
борьбы с незаконным
рыболовством. Монография**

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21552404

ООО "Проспект"; 2015

ISBN 9785392194742

Аннотация

В монографии исследуются наиболее актуальные проблемы противодействия незаконному промыслу морских живых ресурсов в Мировом океане. Рассмотрены международные договоры, содержащие нормы о борьбе с незаконным рыбным промыслом и акты рекомендательного характера. Подробно исследована деятельность ООН, ФАО, ИМО, ОЭСР, ЕС, а также региональных организаций по управлению рыболовством в части борьбы с ННН промыслом. В монографии подвергнуты анализу законодательство и национальные планы Российской Федерации, США, Канады, Испании и других стран. Впервые в российской международно-правовой литературе проведено обстоятельное

исследование двусторонних соглашений и договоренностей по борьбе с незаконным рыбным промыслом. В приложениях к монографии приведены тексты многосторонних конвенций и российско-иностранных соглашений по предотвращению ННН промысла. Рассчитана на практических работников морских профессий, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, слушателей иных образовательных учреждений, научных работников, а также тех, кто интересуется международным морским рыболовным правом. Работа над рукописью завершена 1 сентября 2015 г.

Содержание

Сведения об авторах	6
Перечень сокращений	11
Введение	15
Глава I	41
§ 1. Понятие, принципы и противоправность ННН промысла ¹²	41
§ 2. Роль государства флага судна в предотвращении ННН промысла	119
§ 3. Глобальный реестр рыбопромысловых судов – эффективное средство в предотвращении ННН промысла	159
§ 4. Национальные планы государств по борьбе с ННН промыслом	196
§ 5. Сотрудничество Российской Федерации по борьбе с ННН промыслом на двусторонней основе	242
Конец ознакомительного фрагмента.	247

**Д. К. Бекашев,
К. А. Бекашев**

**Международно-правовые
проблемы борьбы с
незаконным рыболовством**
Монография



ebooks@prospekt.org

Сведения об авторах



Бекашев Дамир Камильевич

Родился 14 августа 1976 г. в Москве.

В 1998 г. с отличием окончил Московскую государственную юридическую академию (МГЮА). По окончании вуза поступил в очную аспирантуру МГЮА.

В 1998–2000 гг. был слушателем дневного отделения факультета переподготовки Дипломатической академии МИД России (диплом – «Специалист в области международных отношений»).

Работал в должности атташе Правового департамента МИД России. Специализируется на проблемах международного трудового, морского и рыболовного права. Имеет дипломатический ранг атташе.

В июле 2001 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности «Международное право». В 2007 г. было присвоено ученое звание доцента.

В настоящее время является доцентом кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

В 2009 г. был признан победителем конкурса грантов для молодых ученых Благотворительного фонда В. Потанина.

Принимал участие в работе конференций, форумов и рабочих групп в рамках ООН, ФАО, МОТ.

Опубликовал четыре монографии, более 90 статей в научно-практических изданиях, соавтор ряда учебников по международному праву, составитель «Сборника международных конвенций и соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства» и ряда других сборников.



Бекяшев Камиль Абдулович

Родился 26 августа 1943 г. в Мордовской АССР. Работал на предприятиях Ростова-на-Дону, Ленинграда, промысловых судах Дальневосточного и Южного бассейнов, в московских НИИ морского профиля.

В 1968 г. окончил юридический факультет Ленинградско-

го государственного университета и аспирантуру по кафедре международного права.

Кандидатскую диссертацию защитил о правовой деятельности ФАО в области рыболовства (1973), докторскую – о международно-правовых проблемах управления морским рыболовством (1986).

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, член Постоянной палаты третейского суда ООН, арбитр Международного арбитража ООН по морскому праву.

В настоящее время является заведующим кафедрой международного права МГЮА имени О. Е. Кутафина, советником руководителя Росрыболовства, заведующим лабораторией международного рыболовного права ФГБНУ «ВНИРО», вице-президентом Российской ассоциации морского права, членом редколлегий «Московского журнала международного права» и журнала «Рыбное хозяйство». Заместитель председателя редсовета «Евразийского юридического журнала».

Почетный работник рыбного хозяйства Российской Федерации. Ветеран труда. Ветеран рыбного хозяйства России. Ветеран МГЮА. Ветеран ВНИРО. Награжден отраслевыми медалями.

Принимает участие в работе сессий Ассамблеи ИМО, ее комитетов. Участник конференций министров рыболовства,

созываемых ФАО один раз в пять лет. Неоднократно участвовал в сессиях НАФО, НЕАФК, КОФИ и российско-иностранных комиссий по рыболовству.

Опубликовал 10 монографий, семь учебников и более 300 статей в научно-практических изданиях по международному праву и морскому рыболовному праву. Является составителем и научным редактором «Сборника международных конвенций и соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства» (М., 2010) и соавтором монографии «Международные проблемы борьбы с ННН промыслом: политика и право» (М., 2012).

Перечень сокращений

АНТКОМ	Комиссия по сохранению морских животных
АС	Арктический совет
ВТО	Всемирная торговая организация
ГФКМ	Генеральная комиссия по рыболовству
ДМР	Далеко мигрирующие рыбы
ИАТТК	Межамериканская комиссия по рыболовству
ИБСФК	Смешанная Комиссия по рыболовству
ИККАТ	Международная комиссия по рыболовству
ИМО	Международная морская организация

ИОТК	Комиссия по ту
ИЭЗ	Исключительн
ККСБТ	Комиссия по со
Кодекс 1995 г.	Кодекс ведени
Конвенция ООН 1982 г.	Конвенция Орг морскому прав
Конвенция по сохранению и управлению ресурсами 2011	Конвенция по ресурсами в от океана 2011 г.
Конвенция о сохранении запасов ДМР 2000 г.	Конвенция о со мигрирующих центральной ч

МКН	Мониторинг, контроль и на
МПД	Международный план дейс
МПД-ННН	Международный план дейс сдерживанию и ликвидации нерегулируемого рыбного
НАФО	Организация по рыболовст Атлантического океана
НЕАФК	Комиссия по рыболовству Атлантического океана
ННН промысел	Незаконный, несообщаемы промысел
НПАФК	Комиссия по анадромным
НПД	Национальный план дейст

СМС	Система мониторинга су
Соглашение ООН 1995 г. о рыбных запасах	Соглашение об осуществ Организации Объединен декабря 1982 г., которые трансграничных запасов и управления ими 1995 г.
Соглашение ФАО по открытому морю 1993 г.	Соглашение о содействии в открытом море между ресурсов и управлению и
Соглашение ФАО 2009 г. о мерах государства порта	Соглашение о мерах госу сдерживанию и ликвида нерегулируемого рыбног

Введение

1. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры

Рыба является важным источником энергии, белка и ряда необходимых питательных веществ. На ее долю приходится около 17 % животного белка, потребляемого населением мира. Кроме того, для более чем 3 млрд человек рыба обеспечивает почти 20 % всего потребляемого ими животного белка, а для 4,3 млрд человек – до 15 % такого белка. Рыбный белок является важнейшим компонентом питания в некоторых густонаселенных странах с общим низким уровнем потребления белка. Употребление рыбы в пищу особенно важно в период беременности для женщин и в течение первых двух лет жизни. Оно также может снизить вероятность смерти от сердечно-сосудистых заболеваний¹.

Сектор рыболовства и аквакультуры является еще и *источником* занятости и дохода: он служит источником средств к существованию для 10–12 % мирового населения.

В 2012 г. занятость в секторе росла быстрее, чем мировое население: всего в первичном секторе работало почти 60 млн человек, 90 % из них составляли мелкие рыбаки, а 15 % – женщины. В таких видах послепромысловой деятельности, как рыбопереработка, доля женщин доходила до 90 %

от всех работников.

Рыба остается одним из самых ходовых продовольственных товаров в мире: ее рынок в 2012 г. оценивался почти в 130 млрд долл. США и обещал продолжить рост в 2013 г. В октябре 2013 г. совокупный индекс цен ФАО на рыбу достиг рекордно высокой отметки. Торговля рыбой и рыбной продукцией имеет особое значение для развивающихся стран: в ряде случаев на нее приходится более половины общей стоимости товарооборота. Доля развивающихся стран в суммарном экспорте рыбной продукции в 2012 г. выросла до 54 % в стоимостном выражении и превысила 60 % по объемам (в живом весе).

Несмотря на то что прошло 20 лет с момента принятия Кодекса 1995 г., он остается отправной точкой для достижения устойчивого рыболовства и аквакультуры. В глобальном масштабе приоритетной задачей в применении Кодекса является становление устойчивого рыболовства с должным учетом соответствующих биологических, технических, экологических, социальных, природоохранных и торговых аспектов.

В широком контексте управления ФАО пропагандирует концепцию «Синего роста» как целостный механизм устойчивого, комплексного, учитывающего социально-экономические аспекты управления океанами и водно-болотными угодьями с упором на промышленное рыболовство, аквакультуру, экосистемные услуги, торговлю и социальную за-

ситуации прибрежных общин.

Помимо этого, ФАО координирует «Программу глобального управления устойчивым рыболовством и сохранением биоразнообразия в зонах за пределами национальной юрисдикции», известную как «Общие океаны» и призванную способствовать эффективному и устойчивому управлению рыболовством и сохранению биоразнообразия.

В то же самое время на глобальном уровне вклад маломасштабного рыболовства в ликвидацию нищеты, укрепление продовольственной и пищевой безопасности получает все более широкое признание, в частности в итоговом документе встречи «Рио+20» («Будущее, которого мы хотим»), в Добровольных руководящих принципах ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности и при разработке Добровольных руководящих принципов обеспечения устойчивого маломасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и искоренения бедности.

Темпы роста глобального производства рыбы по-прежнему опережают темпы роста мирового населения. В 2012 г. общемировой объем промышленного рыболовства стабилизировался на отметке 80 млн т, а мировое производство аквакультуры достигло очередного исторического максимума, превысив 90 млн т (в том числе почти 24 млн т водных растений). Аквакультура остается одним из самых быстро-

растущих секторов пищевого производства. Она призвана сыграть ключевую роль в обеспечении растущего спроса на рыбную продукцию.

Доля морских рыбных запасов, эксплуатируемых в пределах уровня биологической устойчивости, в 2011 г. превышала 70 %, а перелавливалось менее 30 % рыбных запасов. Из всех исследованных запасов полностью используемые запасы составили свыше 60 %, а недолавливаемые запасы – около 10 %.

Доля рыбной продукции, используемой непосредственно в пищу, выросла примерно с 70 % в 1980-е годы до более чем 85 % (136 млн т) в 2012 г.

При таком росте производства и повышении доступности для потребителей потребление рыбы на душу населения продолжало расти: с 10 кг в 1960-е годы до более чем 19 кг в 2012 г., а движущими силами этого роста стало повышение спроса за счет роста населения, увеличения доходов и повышения эффективности каналов сбыта.

По оценкам ФАО, количество непосредственно занятых в рыболовстве и рыбоводстве в 2010 г. составило 54,8 млн человек.

Общая численность рыболовного флота составила 4,36 млн судов. Самым крупным является флот Азии (3,18 млн судов), Африки (11 %), Латинской Америки и Карибского бассейна (8 %), Северной Америки (13 %) и Европы (3 %).

Как было отмечено выше, мировой объем рыболовства в водах Мирового океана достиг 82,6 млн т в 2011 г. и 79,7 млн т в 2012 г. В течение этих двух лет восемь стран (Китай, РФ, Чили, Индия и др.) вылавливали в среднем более 1 млрд т в год, а в сумме на их долю приходилось более 76 % глобального вылова морского рыболовства. 11 из этих стран находятся в Азии (включая РФ, которая намного больше ловит в Тихом океане, чем в Атлантике).

В большинстве азиатских стран выловы за последние 10 лет значительно возросли, за исключением Таиланда и Японии, где они сократились. Падение вылова в этих странах (на 22 % и 39 % соответственно) объяснялось различными причинами. Например, Япония с начала 1980-х годов нарастающими темпами сокращала свой рыболовный флот. В марте 2011 г. ее северо-восточное побережье подверглось удару цунами, вызванного пятым по силе землетрясением за весь период наблюдений современными средствами, начиная с 1900 г. С учетом уничтожения рыболовных судов и инфраструктуры ФАО прогнозировала сокращение общего вылова Японией почти на одну треть. Тем не менее фактическое сокращение по сравнению с 2010 г. составило на следующий год порядка 7 %, а в 2012 г. – еще 3,5 %.

Общий вылов Таиланда сократился весьма ощутимо в связи с истощением ряда морских ресурсов из-за перелова в Сиамском проливе, а также прекращением промысла тайскими судами в индонезийских водах после 2008 г.

Анализ расширения масштабов промысла азиатскими странами показывает, что районами с самыми высокими темпами роста вылова остаются северо-западная и центрально-западная части Тихого океана. На промысел в юго-восточной части Тихого океана всегда существенно влияют колебания климата. В северо-восточной части Тихого океана, несмотря на заметные ежегодные колебания по основным видам (например, минтая и лососевых), общий вылов в 2012 г. остался на уровне 2003 г.

В последние годы рост общего вылова наблюдается в Индийском океане: в 2012 г. здесь было достигнуто два новых рекорда для западного (4,5 млн т) и восточного (7,4 млн т) районов промысла. После трех лет (2007–2009), в течение которых общий вылов тунца в западной части Индийского океана сократился на 30 % в связи с проблемами для промысловых операций из-за пиратства. Начиная с 2010 г. вылов тунца достиг прежних масштабов.

Сокращение вылова в Северной Атлантике, в Средиземном и Черном морях прекратилось в начале 2010-х годов. Однако данные за 2011 г. вновь свидетельствовали о сокращении вылова. Тенденции в юго-западной и юго-восточной Атлантике за последнее десятилетие отличались изменчивостью. Тем не менее в последние годы промысел в обоих регионах начал оправляться от падения выловов в конце 2000-х годов.

По данным ФАО в 2015 г. общий объем добычи рыбы и

морепродуктов достигает 168,6 млн т, что выше на 2,6 % по сравнению с 2014 г.

В 2014 г. объем добычи рыб Российской Федерацией составил 4,215 млн т, т. е. российской рыбы достаточно, чтобы насытить внутренний рынок. По мнению заместителя министра сельского хозяйства РФ – руководителя Росрыболовства И. В. Шестакова, российская рыбная отрасль конкурентоспособна с учетом того, что мы экспортируем 1,8 млн водных биоресурсов из более 4 млн т, которые ежегодно добываем. Причем уровень освоения квот в 2014 г. был выше, чем в 2013 и 2012 гг., когда освоение было на уровне 72,3 %. В 2014 г. этот показатель достиг 74,8 %. Это означает, что эффективность работы российских рыбопромышленников повышается. Благоприятны перспективы по выловам и на 2015 г.²

И. В. Шестаков полагает важным увеличить внутреннее потребление тех видов водных биоресурсов, которые массово добываются нашими промысловиками. Прежде всего это минтай, сельдь, тихоокеанские лососи, треска. В соответствии с госпрограммой к 2020 г. объем добычи водных биоресурсов должен достичь 4,46 млн т, производство аквакультуры увеличится вдвое – минимум до 315 тыс. т. А общая доля отечественной рыбной продукции на внутреннем рынке выйдет на 80 %, т. е. на пороговое значение Доктрины продовольственной безопасности РФ³.

Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до

2020 г. (одобрена распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2003 г. № 1265-р) предусматривает создание организационных и правовых предпосылок для стимулирования работы российского промыслового флота в исключительных экономических зонах иностранных государств, в районах действия международных конвенций по рыболовству и в открытых районах Мирового океана.

В соответствии с государственной программой развития рыбного хозяйства РФ до 2020 г. будет увеличен объем вылова водных биоресурсов к 2020 г. до 6,156 млн т с 4 млн т в 2011–2012 гг.; объем производства продукции аквакультуры – до 410 тыс. т со 140 тыс. т в 2011 г.; выпуск рыбных продуктов – до 5,25 млн т. Доля отечественной рыбной продукции на внутреннем рынке должна достигнуть 85 % против 77–78 % в настоящее время; потребление рыбы и рыбопродуктов в РФ в 2020 г., как ожидается, достигнет 28 кт против 21,5 кт в 2011 г.

2. Роль рыболовства в обеспечении продовольственной безопасности

По данным ФАО, постоянный голод и недоедание остаются обыденным явлением для почти 842 млн людей по всему миру. Примерно 2 млрд детей страдают от недостаточности микроэлементов и более 200 млн детей в возрасте до пяти лет страдают от неполноценного питания⁴.

Продовольственная безопасность – это такое состояние, когда все люди всегда имеют физический, социальный и эко-

номический доступ к достаточному количеству безопасно-го и питательного продовольствия для удовлетворения своих диетических потребностей и пищевых предпочтений для ведения активной и здоровой жизни. Четырьмя основами продовольственной безопасности являются следующие: наличие, доступ, использование и стабильность. Аспект, касающийся питательности, является неотъемлемой частью концепции продовольственной безопасности⁵.

Чтобы соответствовать этим четырем основам продовольственной безопасности, важно, чтобы морепродукты имели питательную ценность (использование) и чтобы они имелись в достаточных количествах и на постоянной основе (наличие). Люди должны быть в состоянии регулярно получать достаточное количество морепродуктов (доступ), и поставки морепродуктов должны быть устойчивыми с точки зрения скачков цен или временной нехватки продуктов (стабильность).

Продовольственная безопасность имеет непосредственную связь с правами человека. Право на достаточное питание признано в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 11).

В итоговом документе Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 20–22 июня 2012 г.), озаглавленном «Будущее, которого мы хотим», руководители более 100 стран вновь подтвердили свое обязательство в отношении права каждого человека на доступ

к безопасной питательной пище в достаточном количестве в соответствии с правом на достаточное питание и основополагающим правом каждого человека быть свободным от голода. Лидеры государств признали, что обеспечение продовольственной безопасности и питания стало актуальной глобальной проблемой, и в этой связи вновь подтвердили далее их приверженность повышенного уровня продовольственной безопасности и расширению доступа к отвечающей потребностям, доброкачественной и питательной пище для нынешних и будущих поколений. Они также подчеркнули чрезвычайно важную роль здоровых морских экосистем, устойчивого рыболовства и устойчивой аквакультуры, которые обеспечивают продовольственную безопасность и питание, а также дают средства к существованию миллионам людей⁶.

Доктрина продовольственной безопасности РФ (утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120) выдвигает задачу по устойчивому развитию отечественного производства продовольствия и сырья, достаточного для обеспечения продовольственной независимости страны.

Доктрина является основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов. Она учитывает рекомендации ФАО по предельной доле импорта и запасов продовольственных ресурсов.

3. О незаконном рыболовстве в Мировом океане

Запасы биологических ресурсов Мирового океана практически неисчерпаемы⁷. Однако государства должны эксплуатировать их разумно, на основе предосторожного и экосистемного подходов. Но рациональному использованию ресурсов непоправимый ущерб наносит незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел (далее – ННН промысел), который имеет место практически во всех районах Мирового океана – как в зонах национальной юрисдикции, так и в открытом море. Одни рыбаки не соблюдают правила рыболовства, другие – запретные для промысла сезоны и районы, третьи не сообщают (или сообщают недостоверную информацию) о своих уловах. Владельцы некоторых судов меняют флаг государств, которые не могут или не хотят должным образом контролировать промысловую деятельность судов. Такой промысел подрывает национальные и международные меры по сохранению водных биоресурсов и управления ими и ведет к истощению ресурсов. По данным ФАО, 32,5 % запасов морских рыб уже отлавливается чрезмерно. Большинство из 23 запасов тунца эксплуатируется полностью. В долгосрочной перспективе из-за высокого спроса на тунца и значительного избытка добывающих мощностей тунцеловного флота состояние запасов тунца может и далее ухудшаться, если не будет вестись борьба с браконьерским промыслом.

В докладе Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право», представленного на 69-й сессии Гене-

ральной Ассамблеи ООН в марте 2014 г., указывается на то, что метод ННН рыбного промысла, которым отлавливаются от 11 до 26 млн т рыбы, еще больше подрывает усилия по управлению рыбным промыслом на рациональной основе и сохранению морского биоразнообразия, что часто приводит к крушению местного (маломасштабного) рыболовства. Эта практика оказывает неразумное давление на рыбные запасы, дикие морские организмы и ареалы распространения, нарушает нормы труда и деформирует рыночную конъюнктуру. Продукты, получаемые за счет ННН рыбного промысла, поступают на местные или иностранные торговые рынки, тем самым подрывая местную рыболовную экономику, лишая местные общины гарантированных поставок рыбы и угрожая средствам существования рыбаков и других сторон, заинтересованных в рыбном секторе.

По мнению ЕС, ННН рыбному промыслу способствуют многочисленные факторы, включая экономические стимулы, которые сводят на нет попытки добиться более ответственного поведения в сфере рыбного промысла, а также ограниченный потенциал или слабые механизмы управления. Такой промысел обходится немалой экономической ценой для некоторых из наиболее бедных стран в мире, в значительной мере зависящих от рыбного промысла в плане питания, средств существования и доходов, и подрывает усилия этих стран по рациональному использованию природных ресурсов⁸.

Согласно проведенному исследованию, только незаконный и несообщаемый (без нерегулируемого) промысел приносит доход в 10–23,5 млрд долл. США в год. В 2006 г. в мире от сбыта добытой продукции промысла при первой продаже было выручено примерно 91 млрд долл. США. Если взять даже нижний уровень диапазона стоимостной оценки ННН промысла, то потери вследствие такого промысла являются значительными по отношению к общей стоимости рыболовного сектора.

По последним оценкам ФАО, ежегодный ущерб мировой экономике от незаконного вылова рыбы составляет от 10 до 23 млрд долл. США. Речь идет о 26 млн т морепродуктов, что составляет 15 % от суммарного мирового улова⁹.

ННН промысел наносит серьезный ущерб экономике Российской Федерации. В ее исключительной экономической зоне и континентальном шельфе периодически ведут ННН промысел иностранные суда под «удобными» флагами (Белиза, Камбоджи, Грузии, Сингапура, Монголии, Панамы и др.). Нередко браконьерским промыслом занимаются также суда под российским флагом, в том числе в территориальном море и морских заповедниках.

Уловы, добытые ННН промыслом, передаются иностранным судам или поставляются в порты Японии, Южной Кореи, Китая, Норвегии, Португалии и многих других стран для продажи. В результате такого несанкционированного промысла подорваны запасы камчатского краба в морях

Дальнего Востока и Баренцевом море, ньюфаундлендской трески, камбалы, палтуса, минтая в анклаве Берингова моря и других видов.

Борьба с ННН промыслом – задача интернациональная. В разд. 10 МПД ННН промысла содержится справедливое напоминание о том, что «государствам следует в полной мере выполнять соответствующие нормы международного права, в частности, как это отражено в Конвенции ООН 1982 г., в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН промысла». Искоренение этого международно-правового нарушения возможно только коллективными усилиями государств, международных организаций, рыбаков и их объединений на основе норм и принципов международного права. Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением ФАО о том, что «для эффективной борьбы с ННН промыслом большинству стран, включая развивающиеся страны, потребуется укрепить национальные механизмы осуществления контроля и обеспечения соблюдения законов и постановлений, предназначенных для обеспечения сохранения живых морских ресурсов и управления ими»¹⁰. Данное замечание ФАО актуально и для Российской Федерации, поскольку наше законодательство не содержит адресных норм по борьбе с ННН промыслом. Согласно п. 16 МПД ННН промысла, в национальном законодательстве государств – членов ФАО должны эффективным образом рассматриваться все аспекты ННН промысла. Росрыболовство разработало

поправки к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» 2004 г. в части борьбы с ННН промыслом и направило их в правительство Российской Федерации для рассмотрения. Перечень мер по выполнению Национального плана по предотвращению ННН промысла согласовывается с соответствующими федеральными органами. Затем он будет утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации и направлен в ФАО для сведения.

4. Объект, предмет и структура исследования

Объектом настоящего исследования являются отношения, регулируемые международными договорами, рекомендациями РФМО и национальными нормативными правовыми актами в области сохранения, управления и рационального использования водных биоресурсов на основе принципов предосторожного и экосистемного подходов. Большая часть исследования посвящена анализу международно-правовых средств и норм борьбы с незаконным промыслом, уточнению прав и обязанностей государств и РФМО по предотвращению ННН промысла водных биоресурсов.

Предмет исследования – противоправность ННН промысла, усилия государств, ООН, ФАО, ИМО, МОТ, ОЭСР, ЕС и РФМО по его предотвращению на основе норм и принципов международного, морского и рыболовного права.

Целью работы является анализ эффективности междуна-

родно-правовых норм по предотвращению ННН промысла; деятельности универсальных (ООН, ФАО, ЕС) и региональных организаций по управлению рыболовством (их более 30); правовых механизмов борьбы с ННН промыслом; законодательства государств, направленного на предотвращение ННН промысла.

В соответствии с данной целью авторы поставили задачи:

- разработать понятие и принципы ННН промысла;
- рассмотреть вклад ООН, ФАО и ЕС и РФМО в разработку международно-правового механизма предотвращения ННН промысла;
- систематизировать международные договоры, которые содержат нормы по борьбе с ННН промыслом, проанализировать механизм действия РФМО и двусторонних договоров по вопросам противодействия ННН промыслу;
- определить наиболее эффективные правовые средства борьбы с ННН промыслом;
- установить объем обязанностей государства флага по контролю за промысловой деятельностью судов вне зависимости от того, где работают эти суда;
- разработать критерии правомерности принудительных действий государства порта в отношении иностранных судов, осуществляющих ННН промысел;
- определить эффективность международно согласованных рыночных мер в борьбе с ННН промыслом;
- разработать рекомендации по усилению роли РФМО о

решении проблемы ННН промысла;

– разработать предложения по расширению двустороннего сотрудничества Российской Федерации по вопросам предотвращения ННН промысла и совершенствованию его рыбохозяйственного законодательства в этой области.

Методологическую основу монографии составили общенаучные и частнонаучные методы познания. В процессе исследования использованы следующие общие методы: диалектический, статистический, системный, абстракции. Авторы обращались к таким логическим приемам, как анализ, синтез, дедукция, индукция, гипотеза. Среди частных методов, применяемых авторами, следует указать историко-правовой, формально-догматический, сравнительно-правовой.

Теоретическую основу монографии составили работы по международному праву, морскому, рыболовному и экологическому праву следующих российских специалистов: А. Х. Абашидзе, Ю. А. Арсентьева, Д. К. Бекяшева, К. А. Бекяшева, Р. М. Валеева, А. Н. Вылегжанина, А. И. Глубокова, М. К. Глубоковского, В. Н. Гуцуляка, Э. А. Зариповой, В. К. Зиланова, А. Я. Капустина, Е. С. Каца, А. Л. Колодкина, В. Ф. Корельского, А. А. Крайнего, С. А. Малинина, И. Н. Михиной, Е. Г. Моисеева, А. А. Оханова, В. Ф. Сидорченко, А. М. Солнцева, Н. А. Соколовой, В. Ю. Титушкина, И. В. Шестакова и др.

При написании работы использовались труды зарубежных авторов: Д. Агню, Т. Акорау, Д. Болтона, К. Брайна, К. Бра-

уна, В. Виталиса Д. Долмана, Дж. Кади, Б. Киемланчана, М. Комацу, Х. Лаутерпахта, Т. Любака, М. Лоджа, А. Маттесена, У. Мартина, П. Мияке, г. Миллера, Ю. Сван, Н. Слисера, А. Смиа, Е. Трангога, Д. Фристана, С. Уптона, Л. Чавеса, У. Эдесона. Кроме теоретических работ авторами привлечены резолюции, решения, рекомендации универсальных и региональных организаций по тематике работы: ООН, ФАО, ИМО, ЕС, ОЭСР, АНТКОМ, ГФКМ, ИККАТ, ИАТТК, ИОТК, НАСКО, НАФО, НЕАФК, НПАФК, СЕАФО и др.

Нормативную основу монографии составили международно-правовые документы: международные договоры универсального и регионального характера, учредительные документы РФМО и их решения по борьбе с ННН промыслом, а также законодательные акты и национальные планы по предотвращению ННН промысла Испании, Канады, Китая, КНДР, Мавритании, Марокко, Норвегии, Республики Корея, России, США, Чили, Японии и других стран, а так же нормативные акты ЕС.

Сравнительно-правовому анализу подвергнуты источники, не являющиеся обязательными для государств, которые одобрены ФАО и содержат нормы «мягкого» права, в частности Кодекс ведения ответственного рыболовства, Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла, Международные методические указания по регулированию глубоководного промыс-

ла в открытом море, Международный план действий по сохранению акул и управлению их запасами, Международный план действий по управлению промысловыми мощностями, Руководство по сокращению смертности морских черепах при ведении промысловых операций, Международные руководящие принципы регулирования прилова и уменьшения выбросов, Добровольные руководящие принципы по действиям государства флага и др.

Подготовленная для издания работа является комплексным исследованием опасного и распространенного вида противоправного деяния – ННН рыбного промысла в Мировом океане. В результате анализа международно-правовых документов и рекомендаций РФМО, а также практики авторы разработали рекомендации по совершенствованию действующих и созданию новых механизмов противодействия ННН промыслу. Ими сформулированы предложения по дополнению действующих международных документов и разработке новых, а также по совершенствованию российского законодательства, направленного на борьбу с ННН промыслом.

Научная новизна монографического исследования раскрывается в следующих основных положениях.

1. В определении, содержащемся в МПД ННН промысла, отсутствуют указания на то, что ННН промыслом является также продажа рыбопродукции, выловленной незаконным образом. По данным ФАО, из всей предлагаемой продукции для продажи примерно 30 % является результатом ННН

промысла. В этой связи авторы считают необходимым к триаде «незаконный, нерегистрируемый и нерегулируемый» добавить «незаконно реализуемый».

2. По мнению авторов, НН промысел в открытом море представляет собой прежде всего неспособность со стороны государств флага выполнять обязанности, признанные международным сообществом и нашедшие закрепление в соответствующих международных конвенциях, кодексах, меморандумах и т. д.

Во-первых, государствам флага следует обеспечить, чтобы их суда не подрывали меры по сохранению и управлению, которые применяются в любом районе открытого моря, где работают их суда.

Во-вторых, суда не должны вести промысел в открытом море, кроме как на основании официального разрешения на это со стороны государства флага.

В-третьих, государство флага должно давать такое разрешение судну только тогда, когда оно может обеспечить, что это судно не будет подрывать меры по сохранению и управлению, применяющиеся в районе открытого моря, в котором будет работать его судно.

3. Во многих международных договорах провозглашается первоочередная ответственность государства флага за промысловую деятельность их судов в открытом море и в зонах национальной юрисдикции. Однако ряд государств флага не прилагают никаких усилий для выполнения этой обя-

занности. Некоторые государства (Кипр, Камбоджа, Монголия, Грузия, Либерия, Панама, Вануату и др. – всего, по данным ЮНКТАД, государств, разрешающих плавать иностранным судам под своим флагом, более 30) позволяют регистрировать в своих портах промысловые суда, которые вопреки ст. 91 Конвенции 1982 г. не имеют реальной связи с их государством. Во многих случаях истинные или бенефициарные владельцы судов имеют другое гражданство, капитаны и члены команды имеют также другое гражданство; суда под «удобными» флагами редко заходят на территорию государства флага, а рыба, пойманная этими судами, не продается в государстве флага и не регистрируется на его территории. Более того, у государства флага нет ни возможностей, ни реального желания вести мониторинг промысловой деятельности своих (конечно, формально) судов или наказывать их за ведение ННН промысла. Суда регистрируются в таких государствах флага также с целью избежания налогового контроля.

Принятие мер против таких судов, ведущих ННН промысел, должно быть первоочередной задачей для любого государства. К таким судам следует применять жесткие правоохранительные меры: арест, судебное преследование, наложение штрафов и т. д. Правовым основанием для таких принудительных мер может быть принцип универсальной юрисдикции.

4. Вне сомнения, наиболее эффективным средством борь-

бы с ННН промыслом являются меры государства порта. Некоторые государства позволяют использовать свои порты для выгрузки или перегрузки рыбопродукции и тем самым способствуют ННН промыслу. Морские порты находятся под суверенитетом государства, и оно может отказать в доступе в порт судам, зарегистрированным в других государствах; запретить таким судам выгружать или перегружать рыбу в его портах; требовать от судов, стремящихся получить доступ в порт, предоставления идентифицированной информации и информации относительно их деятельности; инспектировать суда, которые добровольно находятся в одном из его портов.

По нашему мнению, государству порта следует разрешать иностранным промысловым судам доступ в его порты только в том случае, если у этого государства есть возможности для проведения инспекций судов. В ходе таких инспекций государству порта следует собирать информацию для передачи государству флага и, когда это целесообразно, соответствующей РФМО. В частности, в перечень такой информации должны входить данные о государстве судна и подробная идентифицирующая информация; имена, гражданство и квалификация капитана и мастера по добыче; промысловое снаряжение; улов на борту, включая происхождение, виды, форму и количество; общий объем выгруженного и перегруженного улова.

5. Одна из серьезных причин того, почему ННН промы-

сел процветает, заключается в том, что многие государства (и не только развивающиеся) не могут эффективно контролировать промысловую деятельность своих граждан¹¹. Однако для многих государств, возможно, сложно контролировать или даже знать о деятельности своих граждан, которая ведется в зонах национальной юрисдикции другого государства или в открытом море. Государствам (в том числе Российской Федерации) трудно препятствовать тому, чтобы их граждане меняли флаг на флаги других государств с намерением участвовать в ННН промысле.

По нашему мнению, каждое государство должно считать нарушением своего законодательства, если его граждане занимаются рыбным промыслом, который нарушает законы любого другого государства в области сохранения и управления ими или подрывает эффективность мер по сохранению и управлению, принятых какой-либо РФМО.

Государства обязаны принимать меры, в том числе санкции против своих граждан, занимающихся ННН промыслом. Эти санкции могут включать денежные штрафы, конфискацию уловов и орудий лова, отказ в выдаче разрешений на промысел, лишение профессионального диплома и т. д.

Каждому государству флага следует принять меры к тому, чтобы препятствовать своим судовладельцам регистрировать свои суда на территории стран с льготными условиями и приобретать (покупать) «удобные» флаги. Такие меры могут включать контроль за исключением судов из нацио-

нальных реестров, меры контроля за экспортом рыболовных судов, аренды их на условиях бербоут-чартера. Можно было бы законодательно запретить повторную регистрацию таких судов в первоначальном государстве флага.

6. Любое государство должно обеспечить, чтобы его граждане и рыбопромысловые компании были осведомлены об отрицательных последствиях ННН промысла и изыскать пути для предотвращения того, чтобы эти лица заключали контракты с теми, кто занимается ННН промыслом. Любое государство должно считать нарушением своего законодательства, если его граждане занимаются промыслом, который нарушает законы другого государства в области сохранения и управления ресурсами или подрывает эффективность мер по сохранению ресурсов и рациональному управлению их, принятых соответствующими РФМО.

7. Одним из способов поощрения незаконного промысла является применение механизма смены флага путем сдачи рыболовных судов в бербоут-чартер. Авторы настоящей монографии предлагают разрешить судам плавать под флагом только такого государства, которое является участником международных конвенций по рыболовству и членом тех РФМО, в зонах действия которых будет заниматься промыслом бербоут-чартерное судно.

8. Многие из наиболее ценных ресурсов подпадают в сферу компетенции РФМО. Соответственно, эти организации находятся в уникальном положении в плане борьбы с ННН

промыслом и координации деятельности государств по выполнению международных договоров и МПД ННН промысла.

В целях предотвращения ННН промысла любая РФМО должна получить право: а) сообщать и распространять информацию, касающуюся ННН промысла; б) выявлять суда, которые занимаются ННН промыслом, и координировать принятие принудительных мер против них; в) выявлять государства, суда которых занимаются ННН промыслом, и призывать идентифицированные государства исправить такое положение; г) призывать страны-члены принимать меры против судов, не имеющих национальной принадлежности, которые ведут промысел в районе деятельности соответствующей РФМО; д) принимать обязательные для своих членов правила, обеспечивающие, чтобы договоренности о фрахтовании судов не приводили к ННН промыслу; е) принимать правила о портовой инспекции, ограничении в перегрузке в море, а также нормы, не разрешающие выгружать в порту рыбу, пойманную в соответствующем районе судами государств, не являющихся членами РФМО; ж) одобрять систему спецификации уловов и (или) торговой документации; з) принимать другие рыночные меры для борьбы с ННН промыслом.

Сформулированные в работе выводы и рекомендации могут быть использованы для дальнейших научных исследований в области морского, рыболовного и экологического пра-

ва, а также в области теоретических и практических вопросов борьбы с ННН промыслом.

Выводы данной работы могут оказать помощь в совершенствовании международно-правовых средств и методов предотвращения ННН промысла, в том числе в рамках ООН, ФАО, ИМО, МОТ и РФМО.

Рекомендации, изложенные в работе, будут полезны государствам в имплементации международно-правовых норм борьбы с ННН промыслом, содержащихся в Конвенции ООН 1982 г., Соглашении 1993 г., Соглашении 1995 г., Соглашении 2009 г., а также при разработке и совершенствовании законодательства и национальных планов действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла.

Глава I

Понятие ННН промысла и правовые средства борьбы с ним

§ 1. Понятие, принципы и противоправность ННН промысла¹²

1.1. Противоправный характер ННН промысла

По данным зарубежных специалистов (Д. Агню, Дж. Пирса, Т. Питмана, Р. Ватсона и др.), оборот незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла составляет 10–35 млрд долл. США в год. В 2012 г. в мире от сбыта нелегально добытой продукции при первой продаже было выручено примерно 25 млрд долл. США¹³.

ННН промысел стал глобальной проблемой, он имеет место практически во всех акваториях Мирового океана, 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 ресурсов¹⁴. Это создает угрозу для средств существования людей, которые зависят от рыболов-

ства.

Международная неправительственная организация «Глобальная инициатива против транснациональной организованной преступности» предлагает принять против незаконного рыбного промысла следующие меры.

А. Укрепление международного регулирования, касающегося судоходства и судов. Это включает в себя такие меры, как усиление контроля в государствах порта, противодействие использованию удобных флагов, борьба с отмыванием рыбы и денег, и сотрудничество, направленное на борьбу с уклонением от уплаты налогов со стороны ННН рыбаков

Б. Создание внутреннего законодательства, призванного противодействовать ННН-промыслу как преступлению. Принятие мер, таких как сокращение мер направленных на саморегулирование, отчетность и мониторинг

В. Значительное увеличение наказания за ННН промысел, в том числе не только в виде взимания штрафов, достаточных для того, чтобы служить сдерживающим фактором, но также конфискацию инфраструктуры, применяемой в ННН промысле, конфискацию судна, и прекращение субсидирования незаконных промыслов и применение уголовных наказаний и профессиональных взысканий на нарушителей

Г. Значительное усиление мониторинга и обеспечение соблюдения правовых норм. Это влечет за собой увеличение обмена информацией и сотрудничества между правоохрани-

тельными органами на всех уровнях. Привлечение гражданского общества к мониторингу и реализации, и использование инновационных решений как технического, так и стратегического характера¹⁵.

Ряд государств в борьбе с незаконным рыбным промыслом прибегают к чрезвычайным мерам. Например, Индонезия в 2014 г. за ННН промысел в своих водах уничтожила 18 иностранных шхун. В мае 2015 г. эта страна была намерена уничтожить еще 41 иностранное судно, которые незаконно ловили рыбу в территориальных водах Индонезии. Президент этой страны в 2014 г. издал указ, согласно которому береговым службам предписано уничтожать любые иностранные суда, занимающиеся браконьерством в территориальных водах страны. Браконьерские суда должны быть уничтожены, а экипаж передан в соответствующие страны¹⁶.

Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции, принятой на 60-й сессии 10 марта 2006 г., подчеркнула свою серьезную обеспокоенность тем, что ННН промысел «по-прежнему представляет собой одну из величайших угроз для морских экосистем и продолжает оказывать существенное воздействие на сохранение океанических ресурсов и управление ими». Она призвала государства вести решительную борьбу с таким промыслом в рамках международного права¹⁷.

По данным ИККАТ, АНТКОМ, НАСКО и других регио-

нальных организаций по управлению рыболовством, объемы ННН промысла в зоне их компетенции постоянно возрастают. Например, в зоне НАСКО в период с 1997 по 2003 г. объемы нелегального промысла возросли от 27 % до 40 %.

По данным зарубежных специалистов, количество судов, занимающихся ННН промыслом, также заметно возрастает. Так, в районе ИККАТ таких судов в 2005 г. было пять, в 2008 г. – уже 22. Количество судов, внесенных в список «В» НЕАФК, возросло с 18 (2005) до 21 (2008). В список нарушителей АНТКОМ в 2008 г. были включены 18 судов. В список, который ведет ИАТТК, в 2008 г. было внесено 22 судна. В списке НАФО в 2008 г. находились 23 судна¹⁸.

Как полагает ФАО, во многих случаях международные документы оказались неэффективными в борьбе с ННН промыслом из-за отсутствия политической воли, которая была бы направлена на то, чтобы поддержать усилия по предотвращению незаконного промысла. «Рыбаки, ведущие ННН промысел, получают незаслуженное преимущество перед рыбаками, действующими по закону, – отмечается в одном из материалов ФАО. – В этом смысле рыбаки, ведущие ННН промысел, являются «зайцами», незаконно получающими прибыль от убытка, который терпят другие ради надлежащего сохранения ресурсов и управления ими и соблюдения других применяемых международных стандартов. Такая ситуация подрывает моральный дух рыбаков, действующих по закону, и, возможно, что является еще более важным, сти-

мулирует их игнорировать правила промысла»¹⁹.

По мнению сотрудника норвежского Института морских исследований (г. Берген) Х. Йосетера, существуют разные типы промысла, которые могут быть отнесены к понятию «НН промысел». В некоторых случаях выловленная рыба не доставляется на берег, а просто выбрасывается за борт по различным причинам (например, потому что это «не тот» вид рыбы или это рыба не промыслового размера). В других случаях рыба выгружается нелегально, скрытно, представляется как какой-то другой вид или же утаивается от контроля и подсчета квот иными способами.

Х. Йосетер считает, что НН промысел порождает биологические и социальные последствия. Биологические последствия связаны со снижением потенциала роста запаса. Сверхэксплуатация запаса приводит к уменьшению среднего возраста пойманных рыб, а следовательно, и к сокращению потенциального вылова. НН промысел может привести к уменьшению популяционной плодовитости и качества икринок, в результате чего снизится показатель репродуктивного потенциала на тонну нерестующих рыб.

Социальный эффект НН промысла заключается в том, что рыбаки, ведущие законный промысел, выловят меньше рыбы, чем могли бы. Помимо рыбы, рыбаков и ученых отрицательное воздействие НН промысла ощутят также и менеджеры. Им приходится иметь дело с рыбными запасами, которые будут постоянно уменьшаться, несмотря на все их уси-

лия регулировать запасы согласно научным рекомендациям, принципам осторожного подхода и их практическому опыту, тогда как рекомендации, которые они будут получать от ученых, будут все более и более неопределенными и неэффективными. Если в эксплуатации запасов участвует не одна страна, а несколько, то ННН промысел может также непосредственно повлиять на долю, которую получит каждая из стран от общего ресурса²⁰.

ННН промысел является многогранной и динамичной проблемой, которая не может быть эффективно решена усилиями одного государства. Необходим многосторонний подход на международном, региональном и национальном уровнях с участием всех заинтересованных стран. Министры рыболовства государств – членов ФАО в 2005 г. одобрили Римскую декларацию по проблемам ННН промысла, в которой содержится призыв предпринять дальнейшие международные меры по ликвидации ННН промысла, который ведется судами, плавающими под «удобными» флагами, и потребовать, чтобы между государствами и рыболовными судами, плавающими под их флагами, устанавливалась реальная связь, а также призывает государства в приоритетном порядке осуществлять положения Декларации 2005 г.²¹

В резолюции III международного конгресса «Развитие международного сотрудничества в сфере эффективного использования водных биологических ресурсов», состоявшегося во Владивостоке 3–5 сентября 2008 г., констатирует-

ся, что «мировой рыбный рынок наполнен продукцией незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла и без принятия действенных мер по вытеснению этой продукции с рынка действия по сохранению водных биоресурсов малоэффективны».

Участники данного форума подтвердили готовность сотрудничать более тесному международному сотрудничеству по пресечению ННН промысла и обеспечению мер по сохранению водных биоресурсов. В резолюции предлагается создать систему контроля за поставляемой на экспорт и импортируемой в страну рыбной продукции, исключаящую возможность реализации на территории государств продукции ННН промысла.

По мнению участников конгресса, общественные организации рыбаков должны активизировать свою деятельность по искоренению ННН промысла. Они должны выработать и осуществлять совместные с государственными институтами меры противодействия ННН промыслу, в том числе посредством внедрения экологической сертификации рыбопродукции, производства и ее реализации. Им подлежит осуществлять информационный обмен с целью недобросовестной конкуренции, а также фактов браконьерства, приобретения и сбыта продукции ННН промысла.

ННН промысел ежегодно наносит ощутимый ущерб экономике Российской Федерации. Например, в 2010 г. фактические поставки рыбы и морепродуктов из России в Японию

в два с половиной раза превысили данные Федеральной таможенной службы России. В частности, допустимые уловы камчатского краба были превышены в 6,8 раза, краба волосатого – в 15 раз. Только один морской еж из каждых пяти, доставленных в порты Японии, добыт на законном основании. Ущерб от нелегальных поставок российской рыбы и морепродуктов в Японию в 2010 г. составил 800 млн долл. США.

Аналогична ситуация и по поставкам морепродуктов в Республику Корея. Из ввезенных в 2010 г. в порт Донхэ 5297 т крабов и крабовой продукции лишь 315 т (5,95 %) выловлено и изготовлено на законном основании²². Кольским районным судом Мурманской области было установлено, что в июле 2010 г. в акватории Кильдинского пролива Баренцева моря командой судна под руководством капитана Лобанова с использованием краболовок незаконно добыты 1077 экземпляров камчатского краба. В результате водным биологическим ресурсам Российской Федерации причинен материальный ущерб на сумму свыше 899 тыс. руб.

Свою вину подсудимый отрицал как в ходе следствия, так и в суде. Вместе с тем государственному обвинению удалось представить суду доказательства, свидетельствующие о причастности Александра Лобанова к совершению преступного деяния. Приговором Кольского районного суда подсудимый признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 256 УК РФ, ему назначено наказание в виде

штрафа в размере 150 тыс. руб. В полном объеме удовлетворен также иск природоохранного прокурора о взыскании с Александра Лобанова суммы ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам России в размере 899 295 руб.

В российской исключительной экономической зоне – районе Кита-Ямато Японского моря – осенью 2011 г. сложилась напряженная обстановка. В этом районе незаконную добычу кальмара и рыбы вели более сотни судов без опознавательных знаков (как полагают российские пограничники, китайских судов).

Неучтенный экспорт рыбопродукции, выловленной в дальневосточных морях и поступившей в Японию, Китай и Южную Корею в 2011 г., составил 1,8 млрд долл., что почти вдвое больше, чем в 2009–2010 годах. По мнению А. Сухаренко основными способами хищения дальневосточных биоресурсов являются работа судов под «удобными» флагами, «зеленые коридоры» на границе и перегрузы нелегального улова в открытом море²³.

Местом реализации незаконно выловленных живых морских ресурсов, добытых в морских районах, где Российская Федерация имеет суверенные права в отношении таких ресурсов, является также США. Так, в марте 2011 г. в порту Сиэтла была арестована крупная партия камчатского краба стоимостью 2,5 млн долл. Данная акция стала результатом совместного расследования Национального управления океанических и атмосферных исследований США (НОАА) и

таможенной службы, проведенного по жалобам краболовов Аляски, пострадавших от демпинговых цен на браконьерскую продукцию. Согласно иску федеральной прокуратуры Западного округа штата Вашингтон, южно-сахалинская фирма «Кондор-Транспорт» продала нью-йоркской компании «Харбор Сифудс» более 112 т камчатского краба, что в восемь раз превышает объемы ее квоты. При этом большая часть партии не сопровождалась надлежащей документацией, а на таре отсутствовала необходимая маркировка²⁴.

Одним из способов ведения ННН промысла является массовое браконьерство лососевых под видом коренных малочисленных народов Севера (КМНС). От лица стоящего на берегу представителя КМНС промысел дрифтерными сетями ведет интернациональная бригада, состоящая из граждан различной национальности.

Как известно, в результате многолетнего ННН промысла катастрофически подорваны популяции осетровых видов рыб в Каспийском, Черном и Азовском морях. Россия еще в 2002 г. в одностороннем порядке ввела мораторий на промысел осетровых.

В январе 2013 г. камчатские пограничники задержали рыболовную шхуну «Калан» в Охотском море. Это судно не имело наименования на бортах и рубке. Его не было и на мониторинге ЦСМС. Нарушитель на радиозапрос ответил, что является СРТМ «Рогачево», на требование об остановке увеличил ход и начал уходить далее в открытое море. После

девятчасовой погони в этот район вылетел патрульный самолет авиации ФСБ России. Капитан судна-нарушителя был предупрежден о том, что в случае невыполнения требований об остановке по судну будет применено оружие. Только после этого судно-нарушитель застопорило ход, капитан вышел на связь, судно приняло на борт смотровую группу. В результате контрольно-проверочных мероприятий было установлено, что судно является рыболовной шхуной «Калан», порт приписки – Пномпень (Камбоджа). Срок действия регистрационных документов на судно истек 25 декабря 2012 г. Экипаж: 14 граждан России и один гражданин Украины. Технические средства контроля и судовая документация отсутствуют; суточные судовые донесения не подавались; информация о пересечении границы в пограничные органы не направлялась. Судно оборудовано для промысла и транспортировки краба в живом виде.

При проведении проверки оказалось, что ранее эта шхуна именовалась «Камкайдо». Под этим наименованием судно в октябре 2008 г. было задержано пограничным управлением ФСБ России по Камчатскому краю с крупной партией незаконно добытого краба и по решению суда конфисковано в пользу государства.

Судно было конвоировано в порт Петропавловск-Камчатский для проведения разбирательства.

В рамках ООН неоднократно подчеркивалось преступное смыкание транснациональной организованной преступ-

ности в некоторых регионах мира с ННН промыслом. ООН рекомендует государствам изучать, в том числе по линии соответствующих международных форумов и организаций, причины незаконного промысла, его методы и способствующие ему факторы, чтобы полнее выяснять и осмысливать возможность такого смыкания, и обнародовать сделанные выводы и в этой связи констатирует, что в отношении ННН промысла и в отношении транснациональной организованной преступности применяются самостоятельные международно-правовые режимы и средства международно-правовой защиты²⁵.

По мнению ряда практических работников, в некоторых промысловых районах созданы своего рода организованные преступные группы. Так, по данным заместителя руководителя Сахалино-Курильского теруправления Росрыболовства Р. Непомнящего, во многих районах Сахалина – в Поронайском, Тымовском, Аниевском, Долинском и др. – исторически сложились организованные преступные группы, которые ведут объемный промысел на нерестовых реках, нанося непоправимый ущерб биоресурсам.

По подсчетам ряда специалистов, стоимость мороженой рыбы, незаконно перемещенной за 15 лет из России на рынки Японии, КНР, Норвегии, составила 5,59 млрд долл. При этом осуществление такого объема легальных поставок позволило бы пополнить бюджет на 280 млн долл. в виде таможенных платежей. Стоимость ракообразных, перемещенных

помимо таможенного контроля в Японию, Китай, Норвегию и США, оценивается в 8,92 млрд долл., а неуплаченные таможенные пошлины – в 892 млн долл. Суммарный объем рынка неучтенной морепродукции по двум основным категориям товаров составил 14,51 млрд долл.²⁶

По мнению С. Е. Лелюхина, организация столь масштабной деятельности по незаконной добыче и реализации водных биоресурсов в разных странах Азиатско-Тихоокеанского региона под силу лишь мощным преступным группировкам, имеющим хорошо отлаженные транснациональные связи²⁷.

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в июне 2011 г. обратил особое внимание на усиление борьбы с браконьерством на Дальнем Востоке. «Наша задача – оберегать наши рубежи, в том числе защищать от браконьеров наши морские ресурсы», – сказал глава государства в ходе посещения погранкорабля «Командор» во Владивостоке. Д. А. Медведев потребовал от погранслужбы жестче действовать в отношении браконьеров. «Здесь церемониться нечего, здесь нет ни чужих, ни своих. Это нарушение международных конвенций, касающихся охраны биозапасов Мирового океана», – заключил президент Российской Федерации²⁸.

1.2. Понятие ННН промысла

Впервые термин «ННН промысел» (англ. IUU fishing) упомянут в Повестке дня на XXI в., которая была принята

та на Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г.²⁹ В гл. 17 этого документа упоминается наличие нерегулируемого рыболовства и содержится призыв к международному сообществу предпринять срочные меры на двустороннем, субрегиональном и региональном уровне для разрешения проблем управления рыбными ресурсами, в частности далеко мигрирующими и трансграничными видами.

Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации НН промысла, одобренный Комитетом по рыболовству ФАО в 2001 г., впервые в международной практике дает развернутое определение этого феномена, который состоит из следующих трех элементов.

1. *Незаконный рыбный промысел (illegal fishing)* относится к деятельности: а) проводимой национальными или иностранными судами в водах, находящихся под юрисдикцией какого-либо государства, без разрешения этого государства или в нарушение его законов и подзаконных актов; б) проводимой судами, плавающими под флагами государств, которые являются сторонами соответствующей региональной организации по управлению промыслом, но действующими или в нарушение мер по сохранению и управлению, принятых этой организацией и являющихся обязательными для данных государств, или в нарушение соответствующих положений применимого международного права; или в нарушение национальных законов или международных обяза-

тельств, в том числе взятых на себя сотрудничающими государствами и сотрудничающими РФМО.

Таким образом, основными признаками незаконного рыбного промысла являются: а) ведение национальными или иностранными судами в водах любого государства промысла без разрешения или в нарушение законов и нормативных актов прибрежных государств; б) ведение судами государств – членов РФМО промысла в нарушение правил этой организации, если они являются обязательными для такого государства; в) промысел, ведущийся в нарушение обязательств, взятых государствами в рамках РФМО.

2. *Несообщаемый, или неотчетный, рыбный промысел* (unreported fishing) относится к промысловой деятельности: а) о которой не сообщалось или неправильно сообщалось соответствующему национальному органу власти в нарушение национальных законов и подзаконных актов; б) проводимой в районе, подведомственном соответствующей РФМО и о котором не сообщалось или неправильно сообщалось в нарушение процедур отчетности этой организации.

Соглашение ООН о рыбных запасах 1995 г. требует, чтобы государство флага запрашивало данные о местоположении судна, уловах и видах, являющихся и не являющихся объектами специализированного промысла. Согласно п. 11 ст. 21 этого Соглашения, серьезным нарушением является отсутствие точной отчетности об уловах или связанных с уловами данных. Как вытекает из вышеприведенного опре-

деления, *нерегистрируемый* рыбный промысел имеет место в двух случаях: если о промысле не сообщено компетентному национальному органу, как этого требует национальное законодательство; если о промысле не сообщается или неправильно сообщается соответствующей РФМО.

3. *Нерегулируемый рыбный промысел* (unregulated fishing) относится к промысловой деятельности: а) в зоне действия соответствующей РФМО, которая проводится судами, не имеющими национальности или плавающими под флагом государства, не являющегося стороной этой организации, либо промысловым субъектом таким образом, который не соответствует или противоречит принятым этой организацией мерам по сохранению и управлению; б) в районах или в отношении рыбных запасов, для которых нет применимых мер по сохранению и управлению и где такая рыбопромысловая деятельность проводится способом, не соответствующим обязанностям государства по сохранению морских живых ресурсов в соответствии с международным правом.

В преамбуле Соглашения 1995 г., в Повестке дня на XXI в. 1992 г., Кодексе 1995 г. подчеркивается, что нерегулируемый промысел является одной из проблем, влияющих на сохранение и управление рыболовством в открытом море. Соглашение 1995 г. содержит ряд положений в отношении государств – не членов РФМО или не участников субрегиональных и региональных соглашений по управлению рыболовством. В частности, согласно п. 1 с. 17 Соглашения, го-

сударство, не являющееся членом РФМО и не дающее каким-либо иным образом своего согласия на применение мер по сохранению и управлению, введенных такой РФМО, не освобождается от обязанности сотрудничать в соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. и Соглашением 1995 г. в целях сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб.

Как нам представляется, главными признаками нерегулируемого рыбного промысла являются ведение промысла в зоне ответственности РФМО судами под подставными («удобными») флагами или под флагами государств, не являющихся членами соответствующих РФМО; промысел в районах, в которых не установлены применяемые меры по сохранению и управлению и где промысел ведется вопреки обязательствам государств по сохранению ресурсов, предусмотренным нормами международного права. Нормы закреплены также в ст. 117–119 Конвенции ООН 1982 г. Например, согласно ст. 117 этой Конвенции, все государства принимают такие меры или сотрудничают с другими государствами в принятии в отношении своих граждан таких мер, которые окажутся необходимыми для сохранения живых ресурсов открытого моря. Статья 118 Конвенции ООН 1982 г. обязывает государства сотрудничать друг с другом в сохранении живых ресурсов и управлении ими в районах открытого моря. Государства, граждане которых ведут промысел разных видов живых ресурсов в одном и том же районе

или одних и тех же живых ресурсов, вступают в переговоры в целях принятия мер, необходимых для сохранения этих живых ресурсов. В соответствующих случаях они сотрудничают в создании для этой цели субрегиональных и региональных организаций по рыболовству.

Итак, в трактовке МПД ННН промысла понятие «ННН промысел» состоит из трех независимых друг от друга элементов: незаконный промысел, нерегистрируемый промысел или нерегулируемый промысел. В частности, об этом говорит союз «или», который соединяет эти три понятия.

В российской литературе ННН промысел зачастую отождествляют с браконьерством, с чем согласиться нельзя.

Понятие «ННН промысел» уже понятия браконьерства. Например, Н. А. Дронова и В. А. Спиридонов под браконьерством понимают: а) незаконный и неучтенный промышленный вылов (сверх выделенных квот) в море и на больших реках; б) незаконную добычу рыбы с целью заготовки икры на подходе к нерестилищам; в) добычу рыбы местными жителями для собственного потребления без разрешения³⁰.

По мнению В. А. Спиридонова, незаконный вылов – это добыча водных биоресурсов, произведенная с нарушением национального законодательства или международных договоров. Неучтенный вылов состоит из сверхнормативного промышленного и браконьерского вылова. Нерегулируемый вылов – это сумма незаконного и сверхнормативного потребительского вылова³¹.

Таким образом, анализ содержащихся в МПД элементов ННН промысла позволил нам сформулировать следующие выводы.

1. ННН промысел является общим термином, который охватывает широкий спектр незаконной промысловой деятельности.

2. Любой элемент ННН промысла является противоправным.

3. ННН промысел ведется в нарушение или без соблюдения правил, принятых на национальном или международном уровнях.

4. Любой из трех элементов ННН промысла является нарушением норм международного права, закрепленных в Конвенции ООН праву 1982 г., Соглашении 1995 г., Соглашении ФАО 1993 г. по открытому морю, по обеспечению выполнения в учредительных документах РФМО и в других договорах по рыболовству, и порождает международно-правовую ответственность.

РФМО в своей деятельности по разработке мер, касающихся противодействия ННН промыслу, опираются на соответствующие положения МПД ННН промысла. В документах РФМО либо воспроизводятся элементы этого плана ФАО, либо приводятся свои лаконичные определения. Например, Международная комиссия по сохранению атлантических тунцов (ИККАТ) определяет ННН промысел как «любой промысел, который не согласуется с соответству-

ющими мерами ИККАТ, касающимися сохранения запасов и управления ими». Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК) считает ННН промыслом любое «серьезное нарушение», включающее ведение рыболовства судном без разрешения государства флага, промысел без квоты или промысел после вылавливания всего объема квоты или использование запрещенных орудий лова³². Примерно такая же квалификация ННН промысла дается Комиссией по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана (НАФО)³³. Кроме этого, по мнению Комиссии незаконной является самовольная передача одной компанией своей квоты другой компании.

Комиссия по тунцам Индийского океана (ИОТК), ИККАТ и АНТКОМ ежегодно составляют перечень видов промысла, которые являются незаконными. В частности, к таковым относятся: 1) промысел без зарегистрированной лицензии или в нарушение условий лицензии; 2) промысел без квоты; 3) промысел вопреки положениям закона и правил государства порта; 4) промысел судами без национальности³⁴.

Департамент рыболовства и аквакультуры ФАО предлагает такое определение ННН промысла: *незаконный промысел* – это промысел, который ведется тогда, когда суда действуют в нарушение применяемых законов и положений. *Несообщаемый промысел* – это промысел, о котором не было сообщено или было сообщено неправильно в нарушение при-

меняемых законов и положений. *Нерегулируемый промысел* – это промысел, при котором не применяются никакие меры по сохранению и управлению³⁵.

Во многих международных конвенциях и соглашениях также приводится подробное или усеченное определение ННН промысла. Например, в ст. 1 Протокола 2001 г. о рыболовстве Южно-африканского сообщества по развитию (САДК) ННН промысел определяется как «любой промысел или сопутствующая ему деятельность, осуществляемая в противоречии с законодательством государства-участника или мерами международной организации по управлению рыболовством, принятыми государством-участником»³⁶.

В п. 24 законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», представленного правительством Российской Федерации в Государственную Думу, предлагается следующая формулировка понятия «ННН промысел»: «рыболовство, осуществляемое при отсутствии предоставленного права на добычу (вылов водных биоресурсов и документов, подтверждающих (удостоверяющих) предоставление такого права и (или) с нарушением правил рыболовства и других, устанавливающих обязанностей для пользователей норм законодательства Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а также без представления установленной законода-

тельством Российской Федерации отчетности в области рыболовства и производства рыбной и иной продукции из водных биоресурсов». Данное определение является квинтэссенцией элементов ННН промысла, изложенных в п. 3 МПД ННН промысла. Однако в нем просматриваются определенные новеллы, например указывается на то, что ННН промыслом является непредставление отчетности о производстве **рыбной и иной продукции** из водных биоресурсов, а также нарушение любых норм законодательства Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

1.3. Цели и принципы борьбы с ННН промыслом

Целью борьбы с ННН промыслом являются предотвращение, сдерживание и ликвидация незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла путем применения всесторонних, эффективных и открытых мер, которые должны применять все государства и РФМО, созданные в соответствии с международным правом.

Борьба с ННН промыслом должна вестись в соответствии с основными принципами международного права, закрепленными в Уставе ООН, Конвенции ООН 1982 г., Соглашении 1995 г. о рыбных запасах и других международных договорах по рыболовству.

В перечень специальных принципов следовало бы включить такие принципы: а) широкое участие и координирование действий между государствами, а также представителя-

ми отрасли, рыболовной общественностью и неправительственными организациями мер по предотвращению ННН промысла; б) безусловное выполнение международно-правовых и национально-правовых норм, связанных с предотвращением ННН промысла; в) применение всеобъемлющего и комплексного подхода для оценки последствий ННН промысла; г) согласование действий по недопущению ННН промысла с принципами сохранения и долгосрочного устойчивого использования рыбных ресурсов и охраны окружающей среды; д) прозрачность мероприятий, связанных с предотвращением ННН промысла; е) недопущение дискриминации по форме или по существу в отношении любого государства или его рыболовных судов при принятии мер по борьбе с ННН промыслом. Поскольку ННН промысел является проблемой глобального характера, затрагивающей интересы всех субъектов рыболовства, борьбу с ним ведут государства всех континентов и соответствующие международные организации. Ниже дан краткий обзор законодательства ЕС и стран, которые наиболее активно противодействуют такому негативному промыслу.

Европейский регион. Вопросы борьбы с ННН промыслом на этом континенте регламентируются в основном директивами Европейского союза и национальным законодательством стран.

В сентябре 2008 г. Совет ЕС одобрил Регламент об установлении системы предотвращения, ограничения и ликви-

дации ННН рыбного промысла. (№ 1005/2008) ³⁷.

Этот документ устанавливает систему борьбы с ННН промыслом в рамках ЕС³⁸.

Согласно ст. 3 Регламента, рыболовное судно считается ведущим ННН промысел, если известно, что вопреки правилам по сохранению рыбных запасов и управлению ими, применяемом в соответствующем промысловом районе, оно: 1) вело промысел без действующей лицензии, постановления или разрешения, выдаваемых государством флага или соответствующим прибрежным государством; 2) не выполнило своих обязательств по регистрации и представлению отчетности по вылову или данным, связанных с выловом, включая данные, передаваемые по спутниковой системе мониторинга судов; 3) вело промысел в закрытом районе, во время закрытого сезона без квоты или после выбора квоты либо за пределами закрытой глубины; 4) занималось специализированным промыслом запасов, на которые распространяется мораторий или промысел которых запрещен; 5) использовало запрещенное или не отвечающее требованиям орудие лова; 6) фальсифицировало или скрывало свою маркировку, опознавательные знаки или регистрацию; 7) скрывало, подделывало или уничтожало доказательства, касающиеся расследования; 8) препятствовало работе должностных лиц при выполнении ими обязанностей по проверке соблюдения принимаемых мер по сохранению рыбных запасов и управлению ими или работе наблюдателей при выполнении

нии ими обязанностей по наблюдению за соблюдением применяемых правил ЕС; 10) брало на борт, перегружало или выгружало рыбу непромыслового размера в нарушение действующего законодательства; 11) перегружало или участвовало в совместных рыбопромысловых операциях, осуществляло вспомогательную деятельность или повторно снабжало другие промысловые суда, идентифицированные как занимающиеся ННН промыслом, в частности суда, включенные в Общеввропейский перечень судов, ведущих ННН промысел, или в перечень судов, ведущих ННН промысел, составляемый соответствующими РФМО; 12) осуществляло промысел в районе деятельности РФМО способом, несовместимым с правилами по сохранению рыбных запасов и управления ими, установленными этой организацией, или противоречащим им, и носило флаг государства, которое не является участником указанной РФМО или не сотрудничает с данной РФМО, как установлено этой организацией; 13) не имеет национальной идентификации и, следовательно, является судном, не имеющим национальности, как это определено Конвенцией ООН 1982 г.

Этот регламент устанавливает порядок инспекции рыболовных судов (в том числе и судов третьих стран) в портах государств – членов ЕС и процедуру, применяемую в случае выявления нарушений (ст. 10–11).

Согласно ст. 12, ввоз в Сообщество рыбной продукции, полученной в результате ННН промысла, запрещен. Легаль-

ность добытой рыбы удостоверяется сертификатом на улов.

Закон Исландии № 228 от 12 апреля 1998 г., касающийся рыбного промысла и переработки рыбы, осуществляемых иностранными судами в исключительной экономической зоне, запрещает выгрузку, перегрузку и продажу уловов в исландских портах с иностранных рыболовных судов, которые нарушили соглашения об использовании и сохранении живых морских ресурсов, участником которых является Исландия. Таким судам не могут предоставляться услуги в исключительной экономической зоне Исландии или исландскими портами.

Норвегия в соответствии с постановлением Правительства № 1130 от 23 декабря 1994 г. отказывает в доступе в порты иностранным рыболовным судам, которые принимали участие в нерегулируемом промысле в районах открытого моря. Таким судам запрещается заниматься выгрузкой, перегрузкой рыбопродукции в порту.

В Норвегии 27 ноября 1998 г. учрежден черный список судов. В него включаются суда, которые занимались ННН промыслом в открытом море, в водах, находящихся под норвежской рыболовной юрисдикцией, а также суда, участвовавшие в рыбопромысловых операциях в нарушение мер регулирования, установленных РФМО или соответствующими договоренностями.

Черный список составлялся на основе собранной Департаментом рыболовства информации. Он подлежит периоди-

ческому пересмотру.

Основанием для включения судов в черный список являются участие судна в рыбном промысле в нарушение правил регулирования в международных водах или в норвежских водах; нахождение судна в ННН списке РФМО.

Причем в Норвежский черный список включаются как норвежские, так и иностранные суда.

Если судно внесено в черный список, то ему будет отказано в ведении промысла или осуществлении транспортных операций в норвежской зоне и в рыболовной зоне архипелага Шпицбергена и острова Ян Майен. Такое судно не может быть введено под норвежский флаг и не зарегистрировано в любом норвежском порту.

В Норвежский черный список включены несколько судов, плавающих под российским флагом.

Северная Америка. Государства этого континента ведут борьбу с ННН промыслом на основе национальных планов, законов и нормативных правовых актов.

Например, в преамбуле Национального плана США по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла 2004 г. отмечается, что США будут по-прежнему в числе лидеров международного сообщества в их целях по борьбе с ННН промыслом. США активно участвовали в разработке МПД ННН промысла и мер, принятых различными региональными организациями по управлению рыболовством. В плане отмечается, что США должны стремиться

расширять количество взаимовыгодных соглашений, чтобы побудить государства, которые могут быть источником ННН промысла, соблюдать режим глобального сохранения ресурсов и управления ими.

Важным положением Национального плана США является раздел «Обязанности государства флага». В нем констатируется, что США несут ответственность за промысловую деятельность судов под американским флагом в соответствии с международным правом. Меры контроля за рыболовными судами могут быть реализованы путем: 1) регистрации рыболовных судов; 2) ведения реестра рыболовных судов; 3) выдачи разрешений на промысел.

Американский Закон Лейси определяет как незаконное действие любого лица, находящегося под юрисдикцией США, осуществляющего «импорт, экспорт, транспортировку, продажу, получение, приобретение, владение или покупку любой рыбы, выловленной, переработанной или проданной в нарушение каких-либо иностранных законов, договоров или положений». Официальные лица США успешно применяют Закон Лейси для преследования граждан США, которые участвуют в определенных формах ННН промысла. Однако такое преследование осуществляется только тогда, когда обнаружена связь «между подозрительной деятельностью» и интересами США, например когда рыба или рыбные продукты были отгружены, доставлены или использовались в любом месте, находящемся под юрисдикцией США.

В Национальном плане большое внимание уделяется предотвращению промысла судами, не имеющими национальности.

В соответствии с разд. 37 Закона Магнусона – Стивенса о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими, незаконными для любого лица США являются нарушение какого-либо положения регулирующего международного соглашения по рыболовству, в котором участвуют США; отказ в допуске любого должностного лица на борт рыболовного судна для проведения расследования или инспекции; перевозка, продажа, покупка, импорт, хранение рыбы и рыбопродукции в нарушение законодательных актов; проведение промысла крупными дрейфтерными сетями.

Этот закон также устанавливает перечень незаконного промысла для любого судна, не принадлежащего США.

Согласно Закону о сохранении моратория на дрейфтерный промысел 2007 г., ННН промысел включает: а) рыболовную деятельность, которая нарушает меры по сохранению и управлению, вытекающие из международных соглашений по управлению рыболовством, в которых США являются участниками, включая ограничения на вылов, квоты, промысловое усилие и уменьшение прилова; б) перелов рыбных ресурсов, распределяемых США, к которым не применяются международные меры по сохранению и управлению или запасов в районах, в которых не применяются меры РФМО или соглашений; в) рыболовная деятельность, которая неблаго-

приятно влияет на морские возвышенности, гидротермальные источники и холодноводные кораллы, расположенные за пределами зон национальной юрисдикции, в отношении которых нет применимых мер по сохранению и управлению, или в районах, где не применяются меры РФМО или соглашений³⁹.

27 октября 2010 г. Министерство торговли США утвердило Правила об обеспечении выполнения мер РФМО, касающихся судов, которые занимаются ННН промыслом. Согласно им, ННН промыслом является промысел в Конвенционном районе РФМО без соответствующего разрешения; осуществление без учета вылова или предоставление ложных отчетов; использование запрещенных орудий лова в нарушение принятых в РФМО мер; перевозка улова или участие в совместных операциях по снабжению или заправке в море судов, включенных в списки ННН промысла.

Правила определяют властные полномочия помощника директора Национального управления по изучению океана и атмосферы (НОАА) относительно принятых мер к судам, ведущим в районах деятельности РФМО ННН промысел. Правила устанавливают запреты, применимые к судам, а также к лицам или организациям, попадающим под юрисдикцию США, которые имеют деловые отношения с вышеупомянутыми судами.

В сентябре 2005 г. в Канаде принята вторая редакция Национального плана действий по борьбе с ННН промыслом.

Целями данного документа являются определение Плана Канады по предотвращению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла; описание политики Канады и законодательства, связанных с проблемой ННН промысла; и определение мероприятий по борьбе с этим явлением. В нем отмечается, что основными угрозами для запасов в исключительной экономической зоне Канады и за ее пределами являются промысел видов, находящихся под мораторием; превышение допустимого прилова для видов, находящихся под мораторием; превышение судами квот или количества рыбы, разрешенных к промыслу; утилизация и вылов молоди рыб; предоставление недостоверных сведений об уловах; промысел в районах, которые были закрыты для рыболовства; неэффективное управление со стороны государства флага своими судами в открытом море.

Национальный план действий содержит перечень мероприятий по борьбе с ННН промыслом в Атлантическом и Тихом океанах.

В Национальном плане намечены меры по улучшению сбора и обмена информацией непосредственно и с помощью РФМО.

Согласно Закону о защите прибрежных рыбных промыслов 1970 г. (разд. 3 и 4), Канада вправе отказать в доступе в порты судам, которые подрывали меры по сохранению живых морских ресурсов путем ведения рыбного промысла в нарушение правил рыболовства, принятых РФМО, членом

которых является Канада.

Закон о рыболовстве 1985 г. (разд. 9) устанавливает основания для аннулирования лицензии на промышленное рыболовство. Раздел 61 определяет правовые основы для применения схемы сертификации уловов.

Тихоокеанский регион. Япония запрещает тунцеловным ярусоловам, зарегистрированным в других государствах, заходить в свои порты, если они были замечены в ННН промысле⁴⁰.

Национальный план действий Республики Корея по борьбе с ННН промыслом состоит из 11 глав и по структуре в основном соответствует МПД ННН промысла.

В преамбуле говорится, что ННН промысел может подорвать рыболовство или серьезно нанести ущерб его запасам.

Указано, что этот Национальный план является добровольным, однако он включает существенные элементы обязательности как программа, единодушно одобряемая и оценивающая ННН промысел как важную проблему, требующую решения.

В гл. 2 определяются цели и принципы данного Национального плана. Основопологающими целями являются подготовка систематических мер в соответствии с МПД ННН промысла; выполнение обязательств государств укреплять сотрудничество с соответствующими государствами по управлению рыболовством в борьбе с ННН промыслом.

Кроме того, в этой главе содержатся определения таких

ключевых понятий, как «незаконный рыбный промысел», «нерегистрируемый рыбный промысел» и «нерегулируемый рыбный промысел». Они по содержанию практически совпадают с аналогичными определениями ННН промысла.

Третья глава определяет ответственность государств за ННН промысел. Республика Корея будет периодически инкорпорировать международные меры, в том числе и рекомендации региональных организаций по управлению рыболовством, в национальное законодательство.

В этой же главе приведена краткая таблица «Карательные меры против ННН промысла». Например, за промысел глубоководных видов рыб без разрешения виновное лицо может быть осуждено на срок до трех лет или приговорено к штрафу на сумму до 2 млн вон.

В июле 2013 г. Республика Корея приняла поправки к федеральному закону об океаническом рыболовстве, значительная часть которых посвящена предотвращению ННН промысла. Любое корейское судно без разрешения или без регистрации не имеет права заниматься промысловой деятельностью в любом районе Мирового океана. Оно не должно вести промысел в местах, где он (промысел) запрещен, или добывать запрещенные для вылова виды рыб. Оно не может вылавливать рыб меньших размеров, чем установлено правилами рыболовства. Браконьерской считается деятельность по оказанию помощи судам, нарушающим международные правила рыболовства. Судно не вправе скрывать

информацию о своем местонахождении или о выловленных объектах.

По корейскому законодательству ННН промыслом считается оказание сопротивления международным инспекторам и наблюдателям в их передвижении, посадке, высадке, проверке на борту судна и в деловом общении с должностными лицами.

В соответствии с новой редакцией закона за ННН промысел установлена административная и уголовная ответственность. Так, за ННН промысел установлен штраф до 20 млн вон (примерно 20 тыс. долл. США). Виновное лицо может быть подвергнуто уголовному наказанию до трех лет или штрафу 20 млн вон.

Китай. Закон о рыболовстве Китайской Народной Республики 1985/2013 гг. устанавливает правовые рамки деятельности китайских и иностранных рыболовных судов в национальных водах Китая. Закон обязывает иностранные суда перед входом в территориальные воды получать разрешение на такой заход в целях осуществления промысла или исследования ресурсов. Закон устанавливает требование об обязательности получения лицензии на ведение любого из видов промысла в водах Китая как для иностранных, так и для национальных судов. Статья 28 является правовой основой для создания по единой схеме системы специально оборудованных портов (гаваней) для приема рыбной продукции. В этой же статье установлено, что уполномоченные админи-

стративные органы должны осуществлять контроль за деятельностью портов с целью поддержания в таких портах нормального порядка работы. Закон устанавливает обязанность уполномоченных местных органов по тщательному расследованию всех случаев продажи незаконно выловленной рыбы, а также устанавливает санкции за такую продажу. Закон устанавливает также санкции за незаконный промысел (в запрещенных районах, без лицензии, с нарушениями условий лицензии и пр.) и для иностранных рыболовных судов, и для судов национального рыболовного флота.

Постановление Правительства КНР о регистрации судов 1994 г. определяет условия и порядок регистрации судов в Китайском реестре судов, а также органы, имеющие полномочия на осуществление такой регистрации. Особенность регистрации заключается в том, что регистрируется не судно, а право собственности судовладельца на это судно (что способствует конкретной персонификации возможных нарушений). Для того, чтобы зарегистрировать свое право на судно, будущий судовладелец должен передать полную информацию об истории судна и его предыдущих владельцах. Нужно также указать информацию о совладельцах, если таковые имеются.

Это постановление запрещает наличие двойной регистрации возможных нарушений.

Секретариат Департамента по рыболовству и аквакультуре ФАО разработал типовые руководства для разработки на-

циональных планов действий по борьбе с ННН промыслом для африканских, карибских, тихоокеанских островных государств. Эти типовые руководства являются очень квалифицированными и полезными пособиями и могут быть взяты за основу при разработке национального законодательства.

В качестве примера рассмотрим Модельный план для Тихоокеанского островного государства, изданного ФАО в 2005 г.⁴¹ Механизмы должны быть распределены в следующем порядке: суда должны быть в собственности государства тихоокеанских островов, зарегистрированы в этом государстве, иметь экипаж из граждан этого государства; собственники согласны инвестировать в береговую инфраструктуру; качество продукции должно соответствовать высоким экспортным стандартам.

Данное государство является участником Конвенции СИТЕС, Конвенции ООН 1982 г., Соглашения ООН 1995 г. о рыбных запасах. В 1987 г. тихоокеанское островное государство в 1987 г. заключило договор о рыболовстве с США, в 1989 г. стало участником Конвенции по запрещению рыболовства с донными дрейфтерными сетями, а в 1991 г. – стороной регионального договора о сотрудничестве по контролю в области рыболовства и обеспечению выполнения правовых норм в этой области. В 2000 г. оно подписало Конвенцию о сохранении запасов ДМР 2000 г.

В Модельном плане подробно определена ответствен-

ность государства за соблюдение судами правил рыболовства, приведены случаи применения санкций к судам и их собственникам.

Закон об управлении рыболовством должен предусматривать меры по сохранению, управлению устойчивого использования и развитию рыбных ресурсов в государствах. Долгосрочными целями этого закона являются: а) долгосрочное сохранение и устойчивое использование рыбных ресурсов, одобрение мер по управлению ресурсами и обеспечение достижения оптимального использования для целей экономического роста, развития, занятости и достижения экологического баланса; б) обеспечение устойчивого экспорта морских продуктов путем выполнения планов по управлению рыболовством, развивая при этом партнерские отношения с частным сектором; в) создание благоприятных условий для экспорта продукции; г) разработка новой технологии для производства морских продуктов⁴². Модельный план предлагает следующие меры по регламентации тунцевого промысла: все суда должны быть зарегистрированы и иметь лицензию; на промысле одновременно должны быть более 30 лонглайтеров.

В заключение приводится перечень мер, которые должны быть приняты этим государством. В частности, оно должно ратифицировать Соглашение ФАО 1993 г. по открытому морю; принять правила по борьбе с ННН промыслом; уточнить процедуру лицензирования рыболовных судов, занима-

ющихся промыслом в исключительной экономической зоне этого государства; принять закон о наказании виновных за ННН промысел; определить гармонизированные условия допуска иностранных судов в исключительную экономическую зону; установить правила ведения бизнеса и торговли рыбой и рыбопродукцией, полученной в результате ННН промысла.

Африканский регион. 4 июня 2008 г. в Виндхуке (Намибия) состоялось совещание министров государств – членов Сообщества по вопросам развития юга Африки (САДК), на котором министры рыбного хозяйства прибрежных государств согласовали и подписали заявление с обязательством положить конец незаконному промыслу. В одной из принятых на совещании резолюций министры приняли на себя обязательства закрыть порты своих стран для всех нелегальных судов. В ходе этой встречи А. Ямбо, министр рыбного хозяйства и морских ресурсов Намибии, следующим образом сформулировал проблему в ее региональном аспекте: «Нелегальный лов рыбы – это злодеяние, которое можно без преувеличения назвать одним из тягчайших экологических преступлений нашего времени. В этой связи мы, вполне возможно, окажемся последним поколением руководителей, имевших реальную возможность не допустить этой возмутительной практики и положить конец разорению Мирового океана и тем невзгодам, которыми оно чревато для наших людей».

В начале 2009 г. в Мозамбике состоялся второй Региональный форум оперативных руководителей служб мониторинга, контроля и наблюдения (МКН), на котором были определены основные положения плана действий по борьбе с ННН промыслом, включая возможность усиления регионального центра МКН.

План действий САДК по борьбе с незаконным промыслом был принят на совещании министров 16 июля 2010 г. в Зимбабве.

В 2011 г. в Мозамбике прошла Всемирная конференция по обеспечению соблюдения правил рыболовства.

Международно-правовая практика выработала различные средства борьбы с ННН промыслом. Из них эффективными являются международные договоры, РФМО и меры по ограничению торговли рыбопродукцией. Изложим фактические данные об этих средствах.

1.4. Международные договоры

Правовые нормы по борьбе с ННН промыслом в той или иной степени закреплены во многих международных договорах, в том числе в Конвенции ООН 1982 г., Соглашении 1995 г., Соглашении 1993 г. и др.

1.4.1. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

11 декабря 1982 г. в г. Монтего-Бей (Ямайка) была открыта для подписания Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. Этим историческим событием завершилась 14-летняя работа, в которой приняли участие бо-

лее 150 государств, представлявших все регионы мира, правовые и политические системы, уровни социально-экономического развития; государств, располагавших разными возможностями добычи полезных ископаемых, которые могут быть найдены на морском дне; прибрежных государств; государств, характеризующихся как находящиеся в географически неблагоприятном положении в отношении морского пространства, государств-архипелагов, островных государств и государств, не имеющих выхода к морю. Эти государства собрались для того, чтобы установить всеобъемлющий режим «по всем вопросам, касающимся морского права... с учетом того, что проблемы морского пространства тесно взаимосвязаны и их необходимо рассматривать в совокупности»⁴³. Результаты их труда воплощены в Конвенции ООН 1982 г., которая состоит из 320 статей и девяти приложений, регулирующих все аспекты морского права, в том числе вопросы рыболовства в открытом море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне государств.

В Конвенции ООН 1982 г. предусматривается установление территориального моря шириной до 12 морских миль. За пределами территориальных вод она допускает установление прибрежными государствами исключительной экономической зоны шириной до 200 морских миль.

Согласно Женевским конвенциям по морскому праву 1958 г., все районы за пределами территориальных вод рассматривались как открытое море. Для получения экономи-

ческих выгод от морских районов, более удаленных от берегов, прибрежным государствам необходимо было расширить свои территориальные воды и тем самым ликвидировать все свободы открытого моря в присвоенных районах.

Такие действия ущемляли интересы других морских государств, которые настаивали на том, что обычное международное право позволяет иметь территориальные моря шириной лишь в 3 мили и что превышение этого предела влечет за собой ущемление их свобод.

Разногласия в этой области представляли собой одну из основных проблем, которая стояла перед Конференцией ООН по морскому праву 1973–1982 гг.

В статьях, относящихся к исключительной экономической зоне (56–75), нашло свое проявление одно из многочисленных противоречий. Конвенция ООН 1982 г. предусматривает некоторые права прибрежного государства в исключительной экономической зоне в целях получения экономических выгод в области рыболовства и эксплуатации неживых ресурсов, а также вытекающую из этого ограниченную юрисдикцию для осуществления этих прав. Однако в то же время соседние государства, не имеющие выхода к морю или находящиеся в географически неблагоприятном положении, должны иметь доступ к тем живым морским ресурсам зоны, которые само прибрежное государство не добывает.

Кроме того, в этой зоне должны сохраняться некоторые

традиционные свободы открытого моря (например, свобода судоходства, свобода полетов, свобода прокладки подводных кабелей и трубопроводов). Вместе с тем признание прав других государств в зоне не затрагивает прав прибрежного государства. В целях обеспечения защиты различных интересов государств в зоне все государства должны взять на себя обязательство уважать и учитывать права и правомерные виды деятельности других государств в зоне. Конвенция создает широкую основу для мирного достижения этой цели⁴⁴.

Конвенция ООН 1982 г. в части VII содержит разд. 2 «Сохранение живых ресурсов открытого моря и управление ими», который устанавливает правовой режим управления рыболовством в открытом море (т. е. за пределами 200-мильных исключительных экономических зон) и определяет виды и формы сотрудничества государств в сохранении живых морских ресурсов.

Согласно ст. 116 Конвенции ООН 1982 г. все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством в открытом море при условии соблюдения: а) их договорных обязательств; б) прав и обязанностей, а также интересов прибрежных государств, предусмотренных в ст. 63, 64–67 этой Конвенции. Свобода рыболовства является одной из важных свобод открытого моря, важнейшим элементом принципа *jus cogens*.

Конвенция ООН 1982 г. обязывает государства принимать по отношению к своим гражданам меры в целях обес-

печения сохранения живых ресурсов открытого моря. В этих целях соответствующие государства обязаны сотрудничать с другими государствами.

Конвенция ООН 1982 г. содержит примерный перечень мер сохранения живых ресурсов открытого моря. Так, при определении размера ОДУ и установлении других мер по сохранению живых морских ресурсов открытого моря государства:

а) принимают на основе имеющихся у них наиболее достоверных научных данных меры с целью поддержания ими восстановления популяций вылавливаемых видов на уровнях, при которых может быть обеспечен максимальный устойчивый вылов, определяемый с учетом соответствующих экологических факторов, методов ведения рыбного промысла, взаимозависимости запасов, а также любых общерекомендованных международных минимальных стандартов, будь то субрегиональные, региональные или всемирные;

б) принимают во внимание воздействие на виды, ассоциированные с вылавливаемыми видами или зависимые от них, в целях поддержания или восстановления популяций таких ассоциированных или зависимых видов выше уровней, при которых их воспроизводство может быть подвергнуто серьезной опасности.

Заинтересованные государства обеспечивают, чтобы меры по сохранению и их осуществление не были ни по форме, ни по существу дискриминационными в отношении рыбаков

любого государства.

Международные стандарты утверждаются в рамках Комитета по рыболовству ФАО (КОФИ ФАО), а региональные – в рамках ИККАТ, НАФО, НЕАФК, НАСКО, КЕСАФ, СЕАТО и других региональных организаций по управлению рыболовством (см. гл. I настоящей монографии). Этой Конвенции посвящено огромное количество книг, комментариев и научных статей⁴⁵.

Одной из самых важных особенностей Конвенции ООН 1982 г. является ее концептуальная основа «пакета», что в значительной степени способствовало успеху в деле ее разработки и принятия. Концепция «пакета» пронизывала всю работу по составлению Конвенции, а не только переговоры по вопросам существа. Она стала лейтмотивом конференции по разработке Конвенции ООН 1982 г. и фактически лежит в основе всего международного морского права.

Однако в последнее время все настойчивее раздаются призывы к пересмотру «рыбных» разделов Конвенции ООН 1982 г. Для обсуждения поступающих от государств и международных организаций в рамках Генеральной Ассамблеи создана Специальная неофициальная рабочая группа открытого состава. Ее мандат изложен в резолюции Генеральной Ассамблеи 66/231, дополнен резолюцией 67/78. Первое совещание этой группы было проведено в Нью-Йорке 14 апреля 2014 г., второе – с 20 по 23 января 2015 г.

На этих совещаниях обсуждались вопросы о целесообраз-

ности принятия нового имплементационного соглашения к Конвенции ООН 1982 г. об управлении морским разнообразием за пределами национальной юрисдикции, возможного охвата видов и районов.

Развивающиеся страны выступили за распространение на живые морские ресурсы открытого моря концепции «общего наследия человечества» (по аналогии с пространствами морского дна и его ресурсов). ЕС предложил создание в районах открытого моря глобальной сети морских охраняемых районов.

Несогласие с таким предложением высказали делегации Российской Федерации, Исландии, Норвегии, Японии, Республики Корея и США. Они считают, что проблемы в имплементации Конвенции ООН 1982 г. можно решать путем повышения эффективности сотрудничества государств и РФ-МО.

По мнению Генерального секретаря ООН, в Конвенции ООН 1982 г. заложена правовая основа для неистощительного освоения морей и океанов и их ресурсов. В ней достигнут деликатный баланс между необходимостью обеспечивать социально-экономическое развитие за счет использования океанов и их ресурсов и потребностью в защите и охране морской среды, сохранении ее ресурсов и распоряжении ими. Полное осуществление положений этой конвенции сулит всем государствам возможность развивать неистощительную экономику с опорой на океаны и извлекать из этого

выгоду⁴⁶.

1.4.2. Соглашение ООН 1995 г. о рыбных запасах

Из всех многосторонних договоров о международно-правовом управлении рыболовством, безусловно, наиболее авторитетным является Конвенция ООН 1982 г. В ней имеется ряд статей, которые касаются трансграничных рыбных запасов (ТРЗ) и далеко мигрирующих рыб (ДМР). Однако медленная ратификация Конвенции 1982 г. морскими державами и, главным образом из-за ее недостатков и противоречивых положений, принятие после одобрения этой конвенции очень важных международных документов, таких как Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., Стратегия управления и развития рыболовства 1984 г., Канкунская декларация по ответственному рыболовству 1992 г. и др., побудили ООН рассмотреть вопрос о разработке и принятии международного документа, развивающего «рыбные» разделы Конвенции 1982 г.

В результате идеи и усилия ООН были отражены в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 47/192 от 22 декабря 1992 г. «Конференция Организации Объединенных Наций по трансзональным и далеко мигрирующим видам рыб».

Эта резолюция постановила созвать в 1993 г. под эгидой ООН Межправительственную конференцию по ТРЗ и ДМР, которая должна была завершить свою работу до начала 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Конференция должна была: а) выявить и оценить суще-

ствующие проблемы, связанные с сохранением и рациональным использованием ТРЗ и ДМР; б) рассмотреть способы совершенствования сотрудничества между государствами в области рыбного промысла; в) выработать соответствующие рекомендации.

Следует особо отметить, что задача Конференции не заключалась в ревизии Конвенции 1982 г. Как определила Генеральная Ассамблея ООН, работа и результаты Конференции должны были в полной мере учитывать положения Конвенции ООН 1982 г., в частности «права и обязанности прибрежных государств и государств, ведущих рыбный промысел в открытом море, и государства должны в полной мере соблюдать положения Конвенции ООН 1982 г. о рыбном промысле в открытом море в отношении популяций рыб, которые обитают как в пределах, так и за пределами исключительных экономических зон (транснациональные виды), и далеко мигрирующих видов рыб».

Конкретные положения, касающиеся ТРЗ и ДМР, изложены соответственно в п. 2 ст. 63 и ст. 64 Конвенции 1982 г.

Пункт 2 ст. 63 Конвенции гласит: в случае когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней, прибрежное государство и государства, ведущие промысел таких запасов в прилежащем районе, стремятся прямо или через соответствующие субрегиональные или региональные

организации согласовывать меры, необходимые для сохранения этих запасов в прилегающем районе.

Статья 64 Конвенции 1982 г. называется «Далеко мигрирующие виды». Содержание ее следующее: прибрежное государство и другие государства, которые ведут в данном районе промысел ДМР, сотрудничают прямо или через соответствующие международные организации в целях обеспечения сохранения таких видов и содействия их оптимальному использованию во всем этом районе, как и за его пределами. В районах, для которых не существует соответствующей международной организации, необходимо провести переговоры с целью создания такой организации.

По данным российских биологов (и это было подтверждено на конференции), большая часть ТРЗ обитает в Атлантическом океане и прилежащих к нему морях.

В общей сложности Конференция провела пять сессий. В ее работе участвовали делегации 100 стран, в том числе Российской Федерации.

Российская делегация внесла на рассмотрение участников конференции десятки весьма качественных проектов статей и справочных материалов.

Хотелось бы особо отметить вклад российской делегации в разработку и закрепление в Соглашении 1995 г. нормы о сохранении рыбных ресурсов в анклавах, окруженных исключительной экономической зоной одного государства (речь идет, в частности, об анклаве Берингова моря). На ос-

нове представленных аргументов и настойчивости делегации Российской Федерации в Соглашение 1995 г. включена ст. 16, сущность которой заключается в следующем: государства, которые осуществляют промысел ТРЗ и ДМР в районе открытого моря, полностью окруженном районом под национальной юрисдикцией одного государства, сотрудничают во введении мер по сохранению этих запасов и управлению ими в данном районе открытого моря, учитывая природные особенности этого района, государства уделяют особое внимание ведению сопоставимых мер по сохранению таких запасов и управлению ими. Меры, введенные в отношении открытого моря, принимают во внимание права, обязанности и интересы прибрежного государства по Конвенции 1982 г., основываются на наиболее достоверных имеющихся научных данных, а также учитывают любые меры по сохранению и укреплению, принятые и применяемые прибрежным государством в районе под его национальной юрисдикцией в отношении тех же запасов в соответствии со ст. 61 Конвенции 1982 г., государства договариваются также о мерах мониторинга, контроля, наблюдения за осуществлением и обеспечением выполнения мер по сохранению и управлению в отношении открытого моря.

Заинтересованные государства должны действовать добросовестно и прилагать все усилия для незамедлительного достижения договоренности об упомянутых выше мерах. Если в течение разумного периода времени соответ-

ствующие ведущие промысел государства и прибрежное государство не в состоянии достичь договоренности о таких мерах, они применяют предусмотренные ст. 7 меры (сопоставимость мер по сохранению и управлению), касающиеся временных договоренностей, соответствующие государства принимают меры в отношении судов, плавающих под их флагом, с тем чтобы они не вели промысла, который может наносить ущерб запасам, о которых идет речь.

В результате реализации на практике положений этой статьи Соглашения 1995 г. (было принято соответствующее постановление Правительства РФ) Российской Федерации удалось сохранить запасы рыбных ресурсов анклава Охотского моря от перелова, а может быть, и уничтожения вообще.

В российской и зарубежной литературе немало работ, в которых анализируются основные положения Соглашения 1995 г.⁴⁷ В связи с этим в данной работе напомним только ее ключевые моменты:

а) цель Соглашения 1995 г. – обеспечить долгосрочное сохранение и устойчивое использование ТРЗ и ДМР посредством эффективного осуществления его положений;

б) впервые в международном рыболовном праве в Соглашении 1995 г. закреплены общие принципы сохранения ТРЗ и ДМР и управления ими.

Прибрежные государства, ведущие промысел в открытом море, обязались:

– принимать меры к тому, чтобы обеспечить долгосроч-

ную устойчивость ТРЗ и ДМР и содействовать цели их оптимального использования;

- обеспечивать, чтобы такие меры основывались на наиболее достоверных имеющихся научных данных и были направлены на поддержание или восстановление запасов на уровнях или до уровней, при которых может быть обеспечен максимально устойчивый вылов, определяемый с учетом соответствующих экологических и экономических факторов;

- применять предосторожный подход;

- оценивать воздействие рыболовства, прочих видов человеческой деятельности и экологических факторов на виды, являющиеся объектами специализированного промысла, а также виды, принадлежащие к той же экосистеме либо зависящие от видов, являющихся объектом специализированного промысла, или ассоциированные с ними;

- принимать, где это необходимо, меры по сохранению и управлению в отношении видов, принадлежащих к той же экосистеме либо зависящих от видов, являющихся объектом специализированного промысла или ассоциированного с ним, в целях поддержания или восстановления популяций таких видов выше уровней, на которых их воспроизводство может быть подвергнуто серьезной опасности;

- предельно сокращать загрязнение, отход, выбросы, попадание рыбы в утерянные или брошенные орудия лова, видов вылова, не являющихся объектом специализированного промысла как рыбных, так и не рыбных, и воздействие

на ассоциированные или зависимые виды, в частности на виды, находящиеся под угрозой исчезновения, посредством мер, включающих, насколько это практически осуществимо, разработку и применение избирательных, экологически безопасных и экономичных орудий и методов лова;

- охранять биологическое разнообразие морской среды;
- принимать меры к предотвращению или устранению чрезмерной эксплуатации и убыточного рыбопромыслового потенциала и к обеспечению того, чтобы интенсивность промыслового усилия не превосходила уровней соразмерных с устойчивым использованием рыбных ресурсов;

- принимать во внимание интересы рыбаков, занимающихся кустарным и натуральным промыслом;

- своевременно собирать и взаимно обмениваться полными и точными данными о рыболовной деятельности, в частности о местонахождении, улове видов, являющихся и не являющихся объектом специализированного промысла, и промысловом усилии, а также информацией, получаемой в рамках национальных и международных исследовательских программ;

- поощрять и проводить научные исследования и разрабатывать соответствующие технологии, помогающие сохранять рыболовство и управлять им;

- осуществлять меры по сохранению и управлению и обеспечивать их выполнение с помощью эффективного мониторинга, контроля и наблюдения.

В Соглашении 1995 г. о рыбных запасах впервые в мировой практике закреплён принцип предосторожного подхода к рыболовству и дано подробное его содержание.

Государства обязаны широко применять предосторожный подход к сохранению ТРЗ и ДМР, управлению ими и их использованию, с тем чтобы защитить морские живые ресурсы и сохранять морскую среду.

Если информация носит неопределённый, ненадлежащий или недостоверный характер, то государства действуют с большей осторожностью.

При осуществлении предосторожного подхода государства:

а) совершают процесс принятия решений в области сохранения рыбных ресурсов и управления ими посредством получения наиболее достоверной научной информации, взаимного обмена ею и внедрения усовершенствованных методов регулирования риска и неопределённости;

б) применяют руководящие принципы, изложенные в Приложении 2 Соглашения 1995 г., определяют на основе наиболее достоверной имеющейся научной информации опорные критерии по конкретным запасам и меры, которые надлежит принимать в случае их превышения;

в) принимают во внимание, в частности, факторы неопределённости в отношении размера и продуктивности запаса (запасов), опорные критерии, состояние запасов с точки зрения таких критериев, уровни и распределение промысловой

смертности и воздействие рыболовной деятельности на виды, не являющиеся объектом специализированного промысла, и ассоциированные или зависимые виды, а также существующие и прогнозируемые океанические, экологические и социально-экономические условия;

г) разрабатывают программы сбора данных и проведения исследований для оценки воздействия рыболовства на виды, не являющиеся объектом специализированного промысла, и ассоциированные или зависимые виды и их среду, и принимают планы, необходимые для обеспечения сохранения таких видов и охраны мест обитания, вызывающих особую озабоченность.

Когда состояние запасов, являющихся объектом специализированного промысла, либо видов, не являющихся объектом такого промысла, или ассоциированных или зависимых видов вызывает озабоченность, государства подвергают также и виды усиленному мониторингу с тем, чтобы проводить обзор их состояния и действенности мер по сохранению и управлению. Государства обязуются регулярно пересматривать такие меры в свете новой информации.

Одним из важнейших принципов международно-правового регулирования рыболовства является сопоставимость мер по сохранению и управлению. Этот принцип отражен в ст. 7 Соглашения 1995 г. о рыбных запасах. Сущность его заключается в следующем.

Меры по сохранению и управлению, вводимые для откры-

того моря и принимаемые в районах под национальной юрисдикцией, должны являться сопоставимыми, обеспечивая сохранение ТРЗ и ДМР в целом и управление ими. Для этого прибрежные государства и государства, ведущие промысел в открытом море, обязаны сотрудничать в деле выработки сопоставимых мер в отношении таких запасов. При определении сопоставимых мер государства:

а) принимают во внимание меры по сохранению и управлению, принятые и не применяемые в соответствии со ст. 61 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в отношении тех же запасов прибрежными государствами в районах под национальной юрисдикцией, и обеспечивают, чтобы меры, вводимые в отношении таких запасов для открытого моря, не подрывали эффективности таких мер;

б) принимают во внимание ранее согласованные меры, введенные и принимаемые в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. в отношении тех же запасов субрегиональной или региональной организацией или договоренностью;

в) принимают во внимание биологическое единство и другие биологические характеристики запасов и взаимосвязь между распределением запасов, рыбными промыслами и географическими особенностями соответствующего региона, включая встречаемость запасов и интенсивность их промысла в районах под национальной юрисдикцией;

г) принимают во внимание зависимость прибрежных го-

сударств и, соответственно, государств, ведущих промысел в открытом море, от запасов, о которых идет речь;

д) обеспечивают, чтобы такие меры не приводили к вредному воздействию на живые морские ресурсы в целом.

Основной формой сотрудничества государств при разработке сопоставимых мер является соглашение, которое должно быть достигнуто в разумный период времени. Если же государствам не удалось достичь такого соглашения, то они вправе прибегнуть к процедуре урегулирования споров, как это определено частью VIII Конвенции ООН 1982 г.

До заключения соглашения о сопоставимости мер по сохранению и управлению заинтересованные государства должны достигнуть временной договоренности практического характера. Если такой договоренности достичь не удастся, то любая заинтересованная сторона вправе обратиться в соответствующий арбитраж по рыболовству, созданный на основании части VIII Конвенции 1982 г.

Соглашение 1995 г. о рыбных запасах обязывает государства в разработке и принятии временных договоренностей должным образом принимать во внимание права и обязанности всех заинтересованных государств, не ставить под угрозу и не осложнять достижение окончательного соглашения о сопоставимых мерах по сохранению и управлению и не наносить ущерба окончательному результату какой бы то ни было процедуры разрешения споров.

Соглашение 1995 г. о рыбных запасах четко определи-

ло механизмы международного сотрудничества в отношении ТРЗ и ДМР.

Во-первых, важнейшим и определяющим из таких механизмов является принцип сотрудничества в интересах сохранения и управления запасами. Согласно ст. 8 Соглашения 1995 г., о рыбных запасах прибрежные государства и государства, ведущие рыбный промысел в открытом море, налаживают в соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. сотрудничество либо через соответствующее РФМО или договоренности, принимая во внимание особенности субрегиона или региона, в целях обеспечения эффективного сохранения таких запасов и управления ими.

Следующим механизмом сохранения и управления запасами являются РФМО. Действующие РФМО компетентны вводить меры по сохранению и управлению в отношении конкретных ТРЗ и ДМР. Государства, ведущие промысел в открытом море, и соответствующие прибрежные государства выполняют свою обязанность сотрудничать путем вступления в такие организации.

Там, где отсутствует РФМО, заинтересованные государства сотрудничают в создании такой организации. При учреждении новой РФМО заинтересованные государства согласовывают:

а) запасы, к которым применяются меры по сохранению и управлению, с учетом биологических характеристик соответствующих запасов и характера соответствующего про-

мысла;

б) область применения мер сохранения и управления и характеристик субрегиона или региона, включая социально-экономические, географические и экологические факторы;

в) соотношение между работой новой организации или договоренности и ролью, целями и деятельностью любых соответствующих существующих РФМО или договоренностей;

г) механизмы, с помощью которых организации или договоренность будут получать научные рекомендации и производить обзор состояния запасов, включая в надлежащих случаях создание научно-консультативного органа.

Несомненной новизной являются нормы, касающиеся типовых функций РФМО и договоренностей. Они особенно необходимы в настоящее время, когда идет процесс пересмотра учредительных документов действующих организаций (например, НАФО, НЕАФК) и разработки уставов вновь создаваемых организаций.

Выполняя свою обязанность сотрудничать по линии РФМО или договоренностей, государства согласовывают и соблюдают меры по сохранению и управлению, чтобы обеспечить долгосрочную устойчивость ТРЗ и ДМР. Такие государства согласовывают соответствующим образом права, учитывая квоты допустимого улова или интенсивность промыслового усилия. Они принимают и применяют любые

общерекомендованные международные минимальные стандарты ответственного ведения рыболовной деятельности. Государства получают и оценивают научные рекомендации, производят обзор состояния запасов и оценивают воздействие рыболовства на виды, не являющиеся объектом специализированного промысла, и ассоциированные или зависящие виды. Государства согласовывают стандарты сбора, сообщения, обмена ими. В ст. 1 °Соглашения 1995 г. о рыбных запасах перечислены и другие функции РФМО и договоренностей.

Рассматриваемое Соглашение 1995 г. о рыбных запасах определяет правовой статус новых членов РФМО. Необходимо особо отметить, что при приеме новых государств в региональные рыболовные организации государства-участники принимают во внимание, во-первых, состояние ТРЗ и ДМР и нынешнюю интенсивность промыслового усилия в районе действия РФМО; во-вторых, соответствующие интересы, схемы ведения промысла и практику рыболовства новых и уже имеющих членов или участников; в-третьих, соответствующий вклад новых и уже имеющих членов или участников в сохранение запасов и управление ими, в сбор и предоставление точных данных и в проведение научных исследований по запасам; в-четвертых, нужды прибрежных рыболовных общин, которые зависят главным образом от промысла данных запасов; в-пятых, интересы развивающихся государств субрегиона или региона, в чьих районах под

национальной юрисдикцией тоже встречаются данные запасы.

Соглашение 1995 г. о рыбных запасах обязывает государства обеспечивать гласность в процессе принятия решений и иной деятельности РФМО.

Следующим важным нововведением Соглашения 1995 г. о рыбных запасах является часть IV, в которой регламентированы права и обязанности сторон, не являющихся членами РФМО. Государства, не являющиеся членом РФМО и не дающие каким-либо иным образом своего согласия на применение мер по сохранению и управлению, введенных такой организацией, не освобождаются от обязанности сотрудничать в соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. и Соглашением 1995 г. о рыбных запасах в сохранении соответствующих ТРЗ и ДМР.

Такое государство не разрешает судам, плавающим под его флагом, вести операции по промыслу ТРЗ и ДМР, которые подпадают под применение мер по сохранению и управлению, введенных такой организацией или договоренностью.

Кроме того, впервые в таком универсальном документе, каковым является Соглашение 1995 г. о рыбных запасах, наиболее полно закреплены обязанности государства флага.

Государства, чьи суда ведут рыбный промысел в открытом море, принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы суда, плавающие под его флагом соблюдали субреги-

ональные или региональные меры по сохранению и управлению и чтобы такие суда не занимались какой бы то ни было деятельностью, подрывающей эффективность таких мер.

Государство разрешает использование судов, плавающих под его флагом, для рыболовства в открытом море только в том случае, если оно способно эффективно нести свою ответственность за такие суда согласно Конвенции ООН 1982 г. и Соглашению 1995 г. о рыбных запасах.

Статья 18 Соглашения 1995 г. о рыбных запасах перечисляет следующие основные меры, подлежащие принятию государством в отношении судов, плавающих под его флагом:

а) контроль за такими судами в открытом море с помощью рыболовных лицензий, разрешений или разрешительных свидетельств;

б) установление правил, запрещающих судам заниматься промыслом без разрешений;

в) учреждение национального реестра рыболовных судов, которым разрешено вести промысел в открытом море;

г) требования о маркировке рыболовных судов и орудий лова;

д) требования о регистрации и своевременном сообщении местоположения судна, улова видов, являющихся и не являющихся объектом специализированного промысла;

е) требования о проверке улова видов;

ж) мониторинг, контроль и наблюдение за судами, плавающими под его флагом.

Применительно к рыболовству в Соглашении 1995 г. о рыбных запасах закреплены нормы и принципы о соблюдении и обеспечении выполнения мер сохранения и управления рыбными запасами.

Соглашение 1995 г. о рыбных запасах налагает на государства, занимающиеся промыслом ТРЗ и ДМР, обязательства по обеспечению выполнения мер сохранения запасов и управления ими; незамедлительно и в полном объеме расследовать любые предполагаемые нарушения мер по сохранению и управлению. Оно требует от любого судна, плавающего под его флагом, предоставлять следственному органу информацию о местоположении судна, уловах, орудиях лова, рыболовных операциях. Удостоверившись в наличии достаточных оснований доказательств в отношении предполагаемого нарушения, государство передает долю своим властям на предмет незамедлительного возбуждения разбирательства в соответствии со своими законами, а в надлежащих случаях задерживает соответствующее судно.

Всякое расследование и судопроизводство ведется оперативно, а санкции должны быть достаточно строгими.

В ст. 21 Соглашения 1995 г. о рыбных запасах определены эффективные направления субрегионального и регионального сотрудничества в обеспечении норм и правил, касающихся сохранения и управления рыболовством.

Председатель Конференции С. Нандан выделил следующие основные положения Соглашения 1995 г.: а) оно уста-

навливают подробные минимальные международные стандарты для сохранения этих двух типов запасов и управления ими; б) оно обеспечивает совместимость и связанность мер, приемлемых в отношении сохранения и управления этими запасами в районах национальной юрисдикции и в прилегающих районах открытого моря; в) оно обеспечивает наличие эффективных механизмов соблюдения и обеспечения выполнения этих мер в открытом море; г) оно обеспечивает глобально согласованную систему регионального сотрудничества в области сохранения рыболовства и управления им сообразно с ситуацией, преобладающей в каждом регионе, что предусмотрено в Конвенции ООН 1982 г.; д) оно обеспечивает глобально согласованную систему регионального сотрудничества в области сохранения рыболовства и управления им сообразно с ситуацией, преобладающей в каждом регионе, что предусмотрено в Конвенции 1982 г.; е) оно признает особые требования развивающихся государств в отношении сохранения и управления, а также освоения промысла этих двух типов запасов и участия в нем; ж) оно предусматривает мирное урегулирование споров по вопросам рыболовства.

Соглашение 1995 г. о рыбных запасах вступило в силу 11 декабря 2001 г. В нем участвуют 82 государства, в том числе Российская Федерация с 4 августа 1997 г.

1.5. Торговые меры

Для борьбы против ННН промысла в последние годы ак-

тивно используются торговые меры. Цель этих мер заключается в том, чтобы не допускать на международный рынок рыбу и рыбопродукцию, полученную за счет ННН промысла. Такие торговые меры могут включать запрет на продукцию из государств, чьи суда были замечены в подрыве мер по сохранению рыбных запасов и управлению ими, или отказ от отдельных поставок, не имеющих требуемой документации, подтверждающей их законное происхождение. Вне сомнения, торговые меры могут быть эффективными, поскольку примерно 37 % общемирового улова рыбы поступает в международную торговлю. Однако, как предупреждает ФАО, при их применении «следует соблюдать осторожность для обеспечения того, чтобы они не создавали ненужных или неоправданных барьеров в торговле».

Торговые меры против ННН промысла включают в себя два главных компонента. Первый состоит из административных процедур, связанных с торговыми мерами (определение компетентного органа, разработка систем отслеживания, порядок конфискации рыбопродукции и т. д.). Второй компонент касается разработки национальных механизмов для осуществления контроля и обеспечения соблюдения законов, положений и мер по сохранению и управлению.

Согласно МПД ННН промысла, государства обязаны принять все необходимые меры в соответствии с международным правом, которые бы не позволили осуществлять торговлю рыбой или ее импорт на их территорию, пойманной

судами, которые были идентифицированы соответствующей РФМО как занимающиеся ННН промыслом. Торговые меры должны применяться в соответствии с международным правом, включая принципы ВТО и осуществляться справедливым, открытым и недискриминационным образом.

Государства-импортеры, покупатели, потребители, поставщики оборудования, банкиры, страховщики, работники других служб и общественность должны знать об отрицательных последствиях заключения сделок с судами, участвующими в ННН промысле.

По мнению О. Стоке (Норвегия), использование торговых мер по борьбе с ННН промыслом в Северо-восточной Атлантике превратилось из одностороннего отказа в выгрузке рыбы, выловленной за пределами квот, определенных международными соглашениями, в схему контроля и принуждения в рамках НЕАФК. Международные торговые правила не ограничивают такое развитие в основном за счет успешного управления взаимодействием между международными системами управления ресурсами и торговыми режимами. Государства отстаивают цели управления ресурсами, что ограничивается принятием положений, устанавливающих нормативную иерархию, или же используют различные средства для адаптации ННН мер к «экологическому окну» глобального торгового режима. Дело в том, что региональные государства ввели торговые ограничения только тогда, когда неограничивающие или менее ограничительные меры не

смогли обеспечить такую совместимость, как это произошло с постепенным переходом от односторонних к многосторонним мерам и повышением прозрачности, открытости и обеспечения целевого участия. Ни одна из этих функций не снижает эффективность региональных торговых мер; они минимизируют противоречия с торговыми обязательствами и в значительной степени увеличивают вклад в борьбу с ННН промыслом в Северо-Восточной Атлантике⁴⁸.

По мнению сотрудников ОЭСР С. Уптона и В. Виталиса, существует одна серьезная потенциальная проблема, связанная с реализацией торговых мер применительно к рыболовству. Это их соответствие правилам ВТО. Чтобы считаться соответствующей праву ВТО, любая торговая мера должна быть:

- недискриминационной (в частности, в отношении применения их к третьим лицам);
- транспарентной (прозрачной);
- непосредственно связанной с политикой «сохранения исчерпаемых природных ресурсов».

В соответствии со ст. 2.1 Соглашения по техническим барьерам в торговле, члены ВТО обеспечивают применительно к техническим регламентам, чтобы товарам, импортируемым с территории любого члена, предоставлялся режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется подобным товарам национального происхождения и подобным товарам, происходящим из любой другой страны. Ста-

тья 2.2 этого Соглашения закрепляет, что члены ВТО должны обеспечивать, чтобы технические регламенты не разрабатывались, не принимались или не применялись таким образом, чтобы создавать или приводить к созданию излишних препятствий в международной торговле⁴⁹.

В этой связи в докладе Апелляционного органа ВТО по делу о креветках и черепахах предлагается свод правил касательно того, что нельзя делать при установлении торговых мер. Особое значение имеет такое правило, как необходимость избегать одностороннего применения торговых мер и наложение таких мер без надлежащих консультаций. Кроме того, необходимо показать четкую взаимосвязь меры со ст. XX (g) Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), т. е. что принимаемая мера касается «сохранения невозобновляемых природных ресурсов».

Традиционным взглядом на торговые меры, которые применяются посредством связанных с рыболовством многосторонних соглашений, является то, что они будут соответствовать критериям ВТО. Они должны быть прозрачными, недискриминационными и непосредственно связанными с политикой сохранения природных ресурсов. Однако, как часто происходит с вопросами права ВТО, ситуация состоит немного иначе. В Комитете по торговле и окружающей среде (КТОС) развивающиеся страны подняли общие вопросы о торговых мерах, применяемых в рамках многосторонних соглашений по окружающей среде (МСОС). Они утвержда-

ли, что в таком случае они могут быть использованы против не являющихся сторонами, но являющихся членами ВТО, что может нарушить положения о недискриминации в рамках ГАТТ. Более того, некоторые торговые меры (в том числе запрет на перегрузку (перевалку) и запрет на импорт), которые применяются в рамках МСОС, считаются граничащими с вседозволенностью, в частности после рассмотрения ряда вопросов, возникших в ходе рассмотрения спора по делу о рыбе-мече между Чили и ЕС как потенциально нарушающих ГАТТ.

Тем не менее неизвестно ни одного случая оспаривания каких-либо из торговых мер, применяемых в целях сохранения глобальных ресурсов рыболовства. Более того, Секретариат ВТО пришел к выводу, что торговые меры, применяемые в АНТКОМ и ИККАТ, могут «считаться примером целесообразного и соответствующего принципам ВТО (т. е. недискриминационного) использования торговых мер в многосторонних природоохранных соглашениях». С другой стороны, Комитет по торговле и окружающей среде должен еще согласиться с оценкой Секретариата, а значит, дискуссия по вопросам торговых мер, связанных с рыболовством, продолжается.

Поскольку соглашения ВТО являются межгосударственными, они не должны применяться к частным добровольным программам экомаркировки, как, например, маркировка MSC (Marine Stewardship Council). Это означает, в част-

ности, что при условии разработки инициатив частного сектора в ходе консультации с правительствами (или даже получения финансовой поддержки от них) это повышает вероятность юридических проблем в соответствии с правилами ВТО. Согласно правилам ВТО, схожие продукты должны быть урегулированы схожим образом. С точки зрения классификации ТБТ (Соглашения по техническим барьерам в торговле в рамках ВТО) это означает, что продукты с аналогичными характеристиками должны быть урегулированы таким же образом. Маркировка MSC, однако, как и большинство экомаркировок, имеет целью информировать потребителей не только о том, что это за продукт, но и как он был произведен, т. е. проникает «за» сам продукт и уведомляет о том, насколько ответственными являются рыбаки, которые осуществляли вылов, насколько хорошо рыболовство регулируется (управляется) и каковы последствия промысла для окружающей среды. Поэтому есть основания для конфликта с положениями ВТО.

Конечно, правила ВТО не были предназначены для предотвращения наложения различных требований (в том числе тех, которые относятся к маркировке) на продукты, имеющие различные характеристики. Но там, где требования касаются вещей, которые не имеют никакого отношения к коммерческой или даже практической взаимозаменяемости товара, а касаются того, как товар производится, дискриминация возникает, они теоретически могут противоречить

правилам ВТО.

Стоит подчеркнуть, однако, что не все так однозначно и здесь. Это отмечается, например, в докладе Апелляционного органа ВТО по делу о креветках и черепахах: устранение ограничения на меры по переработке и производству для разработки экологических норм до тех пор, пока они будут реализованы таким образом, чтобы соответствовать правилам ВТО. Позиция такова, что если отсутствуют связанные с ВТО ограничения на меры экологического характера, касающиеся переработки и производства, то не должно возникать сложностей с использованием экомаркировки для аналогичных ситуаций (подходов).

Взаимоотношения между рыболовными мерами и ВТО требуют дальнейшего разъяснения. Министры договорились только насчет «переговоров, не предпринимая их результатов по... взаимодействию между существующими правилами ВТО и конкретными торговыми обязательствами, закрепленными в многосторонних природоохранных соглашениях (МПС)». А что касается экомаркировок, министры просто постановили поощрять дальнейшую работу, отметив, что «требования к маркировке для экологических целей» следует продолжать исследовать в рамках КТОС. В общем, при отсутствии дела по спору, касающегося конкретной торговой меры, будет трудно однозначно заявить о последующих шагах ВТО, и все, что можно сказать об этом, – это то, что связанные с ВТО вопросы остаются сложными и спорными⁵⁰.

Генеральная Ассамблея на своей 69-й сессии в ноябре 2004 г. попросила государства и соответствующие РФМО разработать, сообразуясь с международным правом, более эффективные меры по выяснению происхождения рыбы и рыбопродуктов, чтобы у государств-импортеров была возможность установить, не добыта ли рыба и рыбопродукция способом, подрывающим международные меры по сохранению и управлению, согласованные в соответствии с международным правом. Государства должны принимать сообразно с международным правом необходимые меры, которые способствовали бы недопущению попадания в международную торговлю рыбы и рыбопродукции, добытых способом, подрывающим применимые меры по сохранению и управлению рыболовством.

Например, в декабре 2009 г. в Чили были введены новые требования в отношении импорта продукции из водных биоресурсов. Для импорта требуется свидетельство о законном происхождении продукции и подтверждение того, что импортируемые виды были выловлены или приобретены в соответствии с национальными и международными правилами, применяемыми в стране происхождения, а в случае рыбопродуктов – что использованные виды или сырье и процесс их производства соответствуют международным требованиям.

США приняли законодательный акт, в соответствии с которым они будут требовать от государств флага судна пре-

кращения ННН промысла. Отсутствие каких-либо шагов со стороны такого государства может привести к запрету в отношении импорта определенных рыбопродуктов в США.

США довольно часто применяют торговые санкции в отношении государств, которые нарушают установленные правила промысла. Например, в конце июля 2011 г. США заявили о готовности ввести запрет на импорт исландской рыбы и морепродуктов в США. Как заявил министр торговли США Г. Лок, американское законодательство позволяет ввести торговые санкции на неограниченный срок в отношении любого государства, которое увеличивает промысел биологических ресурсов, находящихся на грани исчезновения. В данном случае Исландия без согласия Международной китобойной комиссии увеличила квоту на промысел китов⁵¹.

Правительство РФ приравнивало нелегальный экспорт водных биоресурсов к контрабанде. В сентябре 2012 г. оно утвердило перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей ст. 226.1 УК РФ. В него включены рыба, ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные (код ТН ВЭД ТС – 0302–0303). За незаконное перемещение этих водных биоресурсов через таможенную границу Таможенного союза или границу РФ виновному лицу грозит лишение свободы на срок до 12 лет.

Регламент ЕС о предупреждении, сдерживании и ликвидации ННН промысла 2010 г. позволяет государствам – членам сообщества запрещать импорт рыбы, если она не со-

проводится сертификатом на улов; выловлена судном, которое было замечено в занятии ННН промыслом; выловлена судном, включенным в перечень ЕС, касающийся ННН промысла; выловлена судном, плавающим под флагом не сотрудничающей третьей стороны.

Эти торговые меры применяются в отношении импорта, поступающего из вод в пределах действия национальной юрисдикции (речь идет об исключительных экономических зонах), а также из открытого моря. Кратко изложим меры некоторых РФМО по ограничению торговли.

Так, ИККАТ в 1995 г. приняла меры, которые могут привести к запрету на импорт синего тунца и рыбы-меча из государств-членов в случае, если они превышают свое ограничение на вылов указанных видов в течение двух последовательных периодов управления (рек. 96–14). В 2000 г. ИККАТ запретила импорт большеглазого тунца из одного государства-члена и из четырех государств, не являющихся членами ИККАТ. В рамках программы статистической документации по синему тунцу все члены ИККАТ должны требовать, чтобы каждая импортируемая ими партия синего тунца сопровождалась документами, заведенными государством флага судна, проводящего добычу такого тунца.

ИОТК разработала программу статистической документации для большеглазого тунца. С 1 июля 2002 г. члены ИОТК должны требовать, чтобы весь импорт большеглазого тунца на их территории сопровождался статистической до-

кументацией, которая составлена по образцу статистической документации ИККАТ для синего тунца (рез. 01/06).

В 2007 г. АНТКОМ одобрила систему документации уловов для патагонского и атлантического клыкача, которые подвергаются чрезмерной эксплуатации, в том числе ННН промыслом. Эта система направлена на то, чтобы позволить каждому члену АНТКОМ определить происхождение клыкача, выгруженного на его территории, импортируемого или экспортируемого с нее, и определить, был ли этот клыкач пойман в зоне действия Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Чтобы обеспечить выполнение этих решений, государства флага выдают документы на улов судам, которым они дали разрешение на лов клыкача в зоне АНТКОМ и вне ее зоны.

Каждое судно должно заполнить документ об улове, включающий каждый улов клыкача, которого оно выгружает или перегружает, и должно сообщить своему государству флага подробную информацию о своем рейсе и уловах, выгрузках и перегрузках. Государство флага должно затем определить, соответствует ли предоставленная информация о выгрузке или перегрузке улова его разрешению на ведение промысла. Если информация является достоверной, то государство флага передает судну уникальный подтверждающий номер, который судно вводит в документ об улове. Заполненные документы об улове сопровождают партии пойманного клыкача, куда бы они не направлялись.

24 ноября 2009 г. Конференция ФАО одобрила специальный международно-правовой документ – Соглашение ФАО 2009 г. о мерах государства порта⁵².

В преамбуле к этому Соглашению указывается на то, что меры государства порта являются действенным и экономически эффективным средством предотвращения, сдерживания и ликвидации ННН промысла. В соответствии со ст. 7 данного Соглашения, каждая сторона назначает порты, в которых суда могут запрашивать заход и публикует информацию о них.

Каждая сторона Соглашения ФАО 2009 г. о мерах государства порта предоставляет ФАО список назначенных ею портов, а ФАО придает данной информации надлежащую гласность. До выдачи иностранному судну разрешения на заход в порт, государство-участник вправе требовать предоставления в качестве минимального стандарта соответствующей информации (она перечислена в Приложении А к Соглашению).

После получения соответствующей информации судно подвергается проверке на предмет того, не занималось ли оно ННН промыслом или не поддерживало ли оно такой промысел. На основании полученной информации и установленных фактов государство порта принимает решение о заходе в порт или об отказе на заход и сообщает об этом судну или его представителю.

Если судно зашло в один из портов государства – участ-

ника Соглашения ФАО 2009 г., о мерах государства порта то такое государство отказывает судну в соответствии со своим законодательством и международным правом в использовании данного порта для выгрузки, перегрузки, упаковки и переработки рыбы и для иного портового обслуживания, если сторона Соглашения ФАО 2009 г. имеет разумные основания полагать, что данное судно участвовало в ННН промысле или оно связано с деятельностью в поддержку такого промысла.

Государство порта вправе инспектировать любое судно. Его инспекторы могут проверить документацию судна, все соответствующие помещения, находящуюся на борту рыбу, сети и любые иные орудия лова, а также и оборудование. Результаты инспекции оформляются отчетом, который подписывается капитаном судна и инспектором.

Российская Федерация 29 апреля 2010 г. подписала Соглашение ФАО 2009 г. о мерах государства порта и в настоящее время занимается процедурой его ратификации.

1.6. Экомаркировка – как одно из эффективных средств

предотвращения ННН промысла

Экомаркировка – это предоставление важной экологической информации, доступной для потребителей. Она может быть обязательной или добровольной и охватывать широкий спектр атрибутов продукта, в том числе в каком районе, ко-

гда и на каком основании выловлена рыба, из которой изготовлена данная рыбопродукция.

Процесс экомаркировки имеет по крайней мере три вида:

Первый способ экомаркировки. Он устанавливается отдельными компаниями на основе их собственных стандартов. Стандарты могут быть основаны на критериях, связанных с конкретными экологическими вопросами потребителей продукции.

Второй способ экомаркировки. Он устанавливается отраслевыми организациями для своих компаний. Проверка соответствия продукции осуществляется с помощью внутренних процедур или привлечения внешних сертифицирующих компаний.

Третий способ экомаркировки. Он, как правило, устанавливается в инициированном порядке специализированными государственными или частными компаниями независимо от производителей, дистрибьюторов и продавцов продукции. Производитель обязан отслеживать передвижение своей продукции с тем, чтобы не было ее подмены⁵³.

1.7. Региональные организации по управлению рыболовством

(общие положения)

На запрос Секретариата Департамента ФАО по рыболовству и аквакультуре большинство РФМО ответили, что видят для себя основные вызовы в расширении ННН про-

мысла, эффективном осуществлении мониторинга, контроле и наблюдении и избыточных добывающих мощностях рыбопромысловых флотов⁵⁴. Как справедливо отмечает ФАО, «РФМО находятся на переднем крае борьбы против НН промысла»⁵⁵. Практически каждая из 30 таких организаций стремится принимать меры по противодействию НН промыслу⁵⁶. Принимаемые ими меры заключаются в следующем: содействие осуществлению информационно-разъяснительных программ; создание и ведение списков судов, ведущих НН промысел (списки «А» и «Б»); разработка и осуществление систем документального оформления уловов; обеспечение выполнения государствами-членами рекомендаций по портовому контролю судов; укрепление систем мониторинга, контроля и наблюдения; более широкое применение методов инспектирования судов в районах промысла; охват всех судов (транспортных, промысловых и иных, вовлеченных в промысел) средствами наблюдения; улучшение обмена информацией; развертывание систем мониторинга судов.

§ 2. Роль государства флага судна в предотвращении ННН промысла

2.1. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

Общие обязанности государства флага предусмотрены в Конвенции ООН 1982. В соответствии со ст. 94 этой Конвенции, каждое государство должно эффективно осуществлять в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом. Каждое государство в частности: а) ведет регистр судов с указанием названий судов, плавающих под его флагом, и их данных, кроме тех судов, которые исключены из общепринятых международных правил вследствие их небольших размеров; б) принимает на себя в соответствии со своим внутренним правом юрисдикцию над каждым судном, плавающим под его флагом, а также и над его капитаном, офицерами и экипажем в отношении административных, технических и социальных вопросов, касающихся данного судна.

Каждое государство определяет условия предоставления своей национальности судам, регистрации судов на его территории и права плавать под его флагом. Суды имеют национальность того государства, под флагом которого они имеют право плавать. Между государством и судном должна существовать реальная связь. Каждое государство выдает со-

ответствующий документ судам, которым оно предоставляет право плавать под его флагом.

Таким образом, во-первых, государство обязано осуществлять свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом; во-вторых, оно должно осуществлять такой контроль эффективно, т. е. действительно, реально и результативно; в-третьих, государство обязано осуществлять контроль во всех без исключения областях; в-четвертых, одним из средств контроля и юрисдикции является национальный регистр судов; в-пятых, юрисдикция государства флага распространяется не только на судно, но и на его капитана, офицеров и экипаж.

2.2. Соглашение ООН о трансграничных рыбных запасах **запасов далеко мигрирующих видов 1995 г.**

Обязанности государства флага в отношении рыболовных судов детализированы в Соглашении ООН 1995 г. о рыбных запасах.

Согласно ст. 18 этого Соглашения, государство принимает необходимые меры к обеспечению того, чтобы суда, плавающие под его флагом, соблюдали субрегиональные и региональные меры по сохранению и управлению и чтобы такие суда не занимались какой бы то ни было деятельностью, подрывающей эффективность таких мер.

Государство обязано разрешать использование судов, плавающих под его флагом, для рыболовства в открытом море только в том случае, если оно способно эффективно

нести свою ответственность за такие суда согласно Конвенции ООН 1982 г. и Соглашению ООН 1995 г. о рыбных запасах.

В данной статье Соглашения ООН 1995 г. о рыбных запасах перечислены меры, подлежащие принятию государством в отношении своих судов. Эти меры включают: а) контроль за такими судами в открытом море с помощью рыболовных лицензий, разрешений или разрешительных свидетельств в соответствии с любыми примененными процедурами на субрегиональном, региональном или всемирном уровне; б) установление правил с целью оговорить сроки применения и условий лицензий; запретить рыбный промысел в открытом море судам, которые не имеют надлежащих лицензий или разрешений; предписать судам, ведущим рыбный промысел в открытом море, постоянно иметь на борту лицензию; обеспечить, чтобы суда не занимались ННН промыслом; учреждение национального реестра рыболовных судов, которым разрешено вести промысел в открытом море; г) требования о маркировке рыболовных судов и орудий лова для опознания; д) требования о регистрации и своевременном сообщении местоположения судна, улова, видов, являющихся и не являющихся объектом специализированного промысла, промыслового усилия и других соответствующих промысловых данных в соответствии с субрегиональными, региональными и всемирными стандартами сбора таких данных; е) требования о проверке улова видов являющихся объектом специ-

ализированного промысла, с помощью таких мер, как программы использования наблюдателей, инспекционные схемы, отчеты о выгрузке, наблюдение за перевалкой и мониторинг выгружаемых уловов, рыночная статистика; ж) мониторинг, контроль и наблюдение за такими судами, их промысловыми операциями; з) регулирование перевалочных операций в открытом море в целях обеспечения того, чтобы не подрывалась эффективность мер по сохранению и управлению.

В ч. VI этого Соглашения перечислены меры по соблюдению и обеспечению выполнения государством флага мер по сохранению и управлению. Государство флага обязано обеспечивать выполнение таких мер независимо от того, где происходят нарушения. Оно обязано незамедлительно и в полном объеме расследовать любые предполагаемые нарушения субрегиональных или региональных мер по сохранению и управлению. Санкции, применяемые в случае нарушений, должны быть достаточно строгими.

2.3. Соглашение ФАО по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море 1993 г.

Следующим международно-правовым договором, в котором закреплены обязанности государства флага, является Соглашение ФАО 1993 г. по открытому морю.

Согласно ст. III, государство-участник обязано предпринять любые такие меры, которые необходимы для обеспе-

чения того, чтобы рыболовные суда, уполномоченные нести его флаг, не занимались бы никакой деятельностью, которая подрывает эффективность мер по сохранению и управлению. В частности, ни одно государство не должно разрешать любому рыболовному судну, уполномоченному нести его флаг, вести промысел в открытом море, если только оно не имеет на это разрешения соответствующего органа или органов данного государства. Рыболовное судно, имеющее такое разрешение, должно вести промысел в соответствии с условиями разрешения на промысел.

Ни одно государство не должно выдавать разрешения ни одному рыболовному судну, ранее зарегистрированному на территории другого государства, о котором известно, что оно уже подрывало эффективность международных мер по сохранению и управлению, применяемых при ведении рыболовства в открытом море, если только оно не удовлетворено тем, что любой период запрещения другим государством на ведение промысла в открытом море такому рыболовному судну, истек; и что ни одно разрешение такому рыболовному судну на ведение промысла в открытом море не было аннулировано другим государством в течение последних трех лет.

Каждое государство – участник Соглашения ФАО 1993 г. по открытому морю должно обеспечить, чтобы все рыболовные суда, уполномоченные нести его флаг, предоставляли такую информацию по своим операциям, какая может

быть необходимой для того, чтобы дать возможность стороне данного Соглашения выполнять свои обязанности, включая, в частности, информацию, касающуюся района промысла, уловов и выгрузок.

Соглашение ФАО 1993 г. по открытому морю предусматривает наказание виновных в соответствии с национальным законодательством и лишение нарушителей выгоды, происходящей от их незаконной деятельности.

Помимо международных договоров обязанности государства флага закреплены в ряде источников «мягкого» права.

2.4. Кодекс ведения ответственного рыболовства 1995 г.⁵⁷

Кодекс 1995 г. содержит раздел «Обязанности государства флага» (ст. 8.2). Такому государству надлежит обеспечивать, чтобы ни одно промысловое судно, имеющее право плавать под его флагом, не вело промысел в открытом море или в водах, находящихся под юрисдикцией других государств, если только такое судно не получило зарегистрированное свидетельство и разрешение на промысел от компетентных органов. Такие суда должны иметь на борту зарегистрированное свидетельство и разрешение на промысел.

Рыболовные суда, имеющие разрешение на промысел в открытом море или в водах под юрисдикцией государства иного, чем государство флага, должны быть маркированы в соответствии с единообразными и общепринятыми в международной практике системами маркировки судов, такими

как Стандартные спецификации и требования на маркировку и идентификацию рыболовных судов ФАО. А орудия лова должны быть маркированы в соответствии с национальным законодательством, чтобы можно было определить владельца этих орудий лова.

2.5. Добровольные руководящие принципы ФАО в отношении действий государства флага

Государства флага должны принимать меры принуждения в отношении рыболовных судов, имеющих право плавать под их флагом и которые уличены в нарушении соответствующих правил по сохранению живых ресурсов и управлению ими.

Этот вопрос вновь был рассмотрен на 28-й сессии КО-ФИ в 2009 г. Ряд членов этого Комитета с удовлетворением отметили предварительную работу по разработке критериев действий государства флага, предложенную на симпозиуме, состоявшемся в марте 2008 г. в Ванкувере (Канада), в ходе которого были обсуждены вопросы оценки действий государства флага и применения санкций в случае несоблюдения критериев⁵⁸.

Участники данного симпозиума разработали критерии национального режима рыболовства и критерии поведения государств. В частности, в разделе «Критерии поведения» отмечается, что государства должны вносить эффективный вклад в деятельность региональных организаций по управлению рыболовством; государства должны вносить вклад в

совместный контроль и обеспечение выполнения мер по сохранению и управлению; предпринять действия в отношении идентифицирования судов, занимающихся ННН промыслом, как этого требуют правила и меры по управлению промыслом, одобренные региональными организациями.

Участники Симпозиума разработали рекомендации по учреждению национальных регистров судов, указывая на то, что государство флага должно осуществлять эффективную проверку судов и сведений о судах перед их регистрацией, государство флага обязано принимать меры к плавающим под их флагом судам, в отношении которых доказано, что они ведут ННН промысел. Государства должны сотрудничать в обмене информацией о рефлагировании судов.

На Симпозиуме были рассмотрены действия, которые могут быть предприняты против государств и судов государств, которые не являются участниками международных конвенций.

По мнению участников указанного мероприятия, прибрежное государство может предпринять следующие действия в отношении судов – нарушителей правил рыболовства в его исключительной экономической зоне: подняться на борт и провести инспектирование; приказать судну следовать в порт; осмотреть судно и улов; арестовать его; применить санкции.

В открытом море принудительные действия по отношению к судам, ведущим ННН промысел, должны соответство-

вать международному праву или рекомендациям региональных организаций по управлению рыболовством. Правовая основа для таких действий содержится в ст. 94 Конвенции ООН 1985 г., в ст. 21–22 Соглашения ООН 1995 г. о рыбных запасах, в учредительных актах региональных организаций по управлению рыболовством или других региональных органов по рыболовству, в частности в схемах по контролю и принуждению одобренных РФМО, а также в двусторонних договорах.

На Симпозиуме были согласованы меры, которые должны быть применены к государствам, суда которых нарушают меры по сохранению и управлению, в том числе меры по контролю за торговлей рыбопродукцией; кодифицированная дипломатическая интервенция; правовые процедуры; лишение права на выловленную рыбу; лишение квоты на вылов; санкции; внесение в негативный список региональных организаций по управлению рыболовством; создание совместного или гармонизированного с региональными организациями по управлению рыболовством позитивного и негативного списков; возможная связь с процессами ИМО. Рекомендации Ванкуверского симпозиума были рассмотрены на консультативном совещании экспертов по действиям государства флага 23–26 июня 2009 г.⁵⁹ В ходе работы эксперты рассмотрели критерии оценки действий государства флага; возможные санкции против судов под флагом государств, не отвечающих этим критериям; роль правительств стран,

региональных организаций по управлению рыболовством, международных учреждений, международно-правовых документов и гражданского общества в выполнении критериев и санкций в связи с действиями государства флага, а также вопросы оказания помощи развивающимся странам в соблюдении этих критериев, принятии в случае необходимости мер и вопросы выполнения своих соответствующих ролей. По этим вопросам участники консультативного совещания разработали соответствующие рекомендации.

На консультативном совещании экспертов с докладом на тему «Возможные меры в отношении судов под флагом государств, не отвечающих критериям для оценки действий государства флага» выступила Р. Рейфьюс (Австралия). Она отметила, что в соответствии с международным правом именно государство флага (не владельцы или операторы судов) несет ответственность за обеспечение выполнения им своих обязательств как государства флага. По ее мнению, если государство флага не выполнило своих обязательств, то это означает, что, согласно базовым нормам об ответственности государств, оно нарушило свои международные обязательства и что другие государства имеют право на ответные действия. Р. Рейфьюс сформулировала также надлежащие процедурные требования, которые должны выполняться в ходе любой оценки действий государства флага. Она предложила критерии для процедуры оценки. Докладчик предложила перечень мер, которые можно было бы при-

нимать в отношении государства флага и (или) их промысловых судов, не выполняющих свои обязательства, и правовые основания для подобных действий. Р. Рейфьюс призвала проводить различие между последствиями, возникающими в результате постоянного невыполнения государствами флага своих обязательств, отметив, что первый случай может привести к незамедлительным последствиям, возникающим в результате постоянного невыполнения государствами флага своих обязательств. Докладчик предложила, чтобы государство флага, с определенным постоянством демонстрирующее отсутствие эффективного контроля над своими судами, утрачивало свое преимущество. Р. Рейфьюс, видимо, считает, что акция предоставления флага уже не будет направлена против других государств, чьи права и интересы были ущемлены, и суда государства флага могут перейти целиком под юрисдикцию других государств в том случае, если они будут уличены в занятии ННН промыслом или иной деятельности, подрывающей меры международного сообщества по сохранению морских ресурсов и управлению ими. Кроме того, по ее словам, против такого государства флага и его судов можно вводить штрафы или иные санкции⁶⁰.

Старший преподаватель факультета университета Тасмании (Австралия) Г. Лагтен представила доклад «Роль национальных правительств в выполнении критериев и мер для оценки действий государства флага». В нем подробно изложена роль правительств в деле осуществления мер по повы-

шению эффективности действий государства флага на национальном, региональном и международном уровнях в части принятия правовых, административных и иных мер. В структурном отношении доклад Г. Лагтен представляет собой всеобъемлющий перечень или список мер, которые могут приниматься на основе «жестких» и «мягких» норм Конвенции ООН 1982 г., Соглашения ООН 1995 г. о рыбных запасах и других международно-правовых документов, содержащих положения об обязательствах государства флага. По мнению Г. Лагтен, в соответствии с обычным правом государства обязаны сотрудничать друг с другом. На национальном уровне, как отметила докладчик, роль государства флага сводится к проведению реформы законодательства и политики в связанных финансовыми узами отраслях экономики, а также важность разработки четких норм международного права. Она подробно остановилась на обязательстве государств сотрудничать с региональными организациями по управлению рыболовством и изложила некоторые меры и процедуры, которые необходимо применить в этой связи⁶¹.

При обсуждении доклада Г. Лагтен участники консультативного совещания пришли к выводу о том, что правительства должны играть важную роль независимо от того, являются ли они государствами флага или нет.

Участники совещания согласились с тем, что государства флага могли бы проводить самооценку и выявлять трудности и узкие места с целью укрепления своих действий и выпол-

нения своих обязательств в соответствии с международным правом. На международном уровне роль государств, помимо роли государства флага, будет состоять в том, чтобы проводить объективные оценки и принимать надлежащие меры в соответствии с международным правом по отношению к государствам флага, не выполняющим критерии для оценки их действий.

Весьма интересным по содержанию является доклад Д. Миллера, исполнительного секретаря АНТКОМ, о роли региональных организаций по регулированию рыболовства в плане выполнения критериев и мер для оценки действий государства флага. По его мнению, общей чертой для всех РФМО должен быть контроль государства флага над своими судами с помощью механизма лицензирования рыболовства, а также путем принятия правил, обеспечивающих ведение промысла в соответствии с разрешенными условиями и правилами региональных организаций по управлению рыболовством. В порядке действий, направленных на повышение уровня выполнения мер РФМО, Д. Миллер предлагает использовать особые инструменты для действий и мер, служащих руководством для оценки действий государства флага как договаривающейся стороны региональной организации по управлению рыболовством. По его мнению, такие действия могли бы выполнять разработку: а) перечня мер для государства флага; б) требований к проявлению надлежащей осмотрительности при присвоении флага судам; в) показате-

ля образцовых действий государства флага; г) официальной политики сотрудничества со стороны государств, не являющихся договаривающимися сторонами; д) регионального и более эффективного процесса принятия решений; е) периодического образца действий региональных организаций по управлению рыболовством. В ходе обсуждения этого доклада консультативное совещание экспертов отметило ключевую роль РФМО в борьбе с ННН промыслом.

Помимо РФМО, позитивную роль в борьбе с ННН промыслом играют международные органы и международные неправительственные организации.

С докладом на тему «Роль международных учреждений и инструментов в выполнении критериев и мер для оценки действий государства флага» выступила М. Джанни (Нидерланды)⁶². Она рассказала о деятельности многих международных организаций, участвующих в движении по борьбе с ННН промыслом и в повышении эффективности действий государства флага в связи с принятием международным сообществом мер по сохранению и рациональному использованию рыбных ресурсов. М. Джанни подробно остановилась на методике разработки проектов минимальных стандартов и критериев для оценки действий государства флага. Если будут разрабатываться минимальные стандарты и амбициозные критерии, то важно провести между ними разделительную черту. Как справедливо отметила докладчик, при разработке таких критериев или стандартов (либо одновре-

менно критериев и стандартов) важно понимать, что вследствие разработки менее жестких критериев, чем уже содержащиеся в международно-правовых документах обязательства, не должны подрываться основы международного права в части обязательств государства флага. М. Джанни дала подробную характеристику широкому кругу возможных показателей слабости действий государства флага, а также возможным мерам, к которым могут прибегнуть государства, не являющиеся государствами флага, и международные организации в слабости исполнительной дисциплины.

Докладчик признала целесообразным изучить возможность передачи функций рассмотрения споров в международный трибунал по морскому праву. Однако с таким предложением трудно согласиться, потому что механизм этого трибунала непрактичен для большинства государств в силу дороговизны процедуры и непредсказуемости последствий при направлении спора в трибунал, целесообразнее было бы учредить при РФМО механизм рассмотрения споров по вопросам соблюдения мер⁶³, касающихся сохранения и управления ресурсами и разрешения их.

В ходе совещания были также разработаны критерии оценки действий государства флага и возможные санкции против судов под флагом не отвечающих этим критериям государств. Одним из важнейших элементов таких руководящих принципов представляется процесс оценки. Отмечая, что основой для такой оценки является международное пра-

во, эксперты на консультативном совещании согласились с необходимостью реализации двух процессов: предусматривающего самооценку и предусматривающего оценку на международном или многостороннем уровне. Этот последний процесс следует осуществлять в духе международного сотрудничества в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1892 г. Консультативное совещание экспертов согласовало также проект критериев оценки действий государства флага, порядок проведения оценки, меры по выполнению рекомендаций оценки и оказание действий развивающимся странам в совершенствовании своей деятельности в качестве государства флага. Эти критерии и меры были предметом детального рассмотрения на Техническом консультативном совещании по действиям государства флага 2–6 мая 2011 г.

Секретариат ФАО на основе рекомендаций Ванкуверского симпозиума и консультативного совещания экспертов по действиям государства флага подготовил для обсуждения на Техническом консультативном совещании проект критериев оценки действий государства флага и возможные меры в отношении судов под флагом государств, не отвечающих таким требованиям⁶⁴.

Впервые вопрос о необходимости разработки документа о критериях действий государства флага был поднят на 27-й сессии Комитета по рыболовству ФАО (КОФИ) в 2007 г. В частности, КОФИ отметил, что ряд государств – членов

ФАО не выполняют своих обязательств по контролю над судами, плавающими под их флагом, и тем самым не участвуют в должной мере в предупреждении, сдерживании и ликвидации ННН промысла. Многие государства-члены предложили выработать критерии действий государств флага и изучить возможность применения санкций против судов под флагом, не отвечающих этим критериям государств. Было решено более подробно рассмотреть этот вопрос на следующей сессии КОФИ и провести консультативное совещание экспертов.

Первое рабочее совещание экспертов по рассмотрению вопросов ответственности государства флага прошло 25–28 марта 2008 г. в Ванкувере (Канада), в ходе которого были обсуждены вопросы оценки действий государства флага и применения санкций в случае несоблюдения критериев таких действий.

23—26 июня 2009 г. в Риме было проведено консультативное совещание экспертов по действиям государства флага. На нем прежде всего были рассмотрены и обсуждены рекомендации ванкуверского совещания.

Участники консультативного совещания экспертов 2009 г. подготовили рекомендации по таким вопросам, как критерии оценки действий государств флага и возможные санкции в отношении судов, использующих флаги государств, не отвечающих установленным критериям. Кроме того, были рассмотрены такие вопросы, как роль правитель-

ства, РФМО и гражданского общества в обеспечении соблюдения установленных критериев и принятии надлежащих мер государствами флага, а также вопросы оказания развивающимся странам помощи в соблюдении этих критериев.

На 28-й сессии КОФИ в 2009 г. делегации государств единогласно приняли решение о необходимости разработки соответствующего международного документа. В результате этого генеральный директор ФАО Ж. Диуф принял решение о созыве специального Технического консультативного совещания по действиям государства флага.

Техническое консультативное совещание прошло в штаб-квартире ФАО в Риме со 2 по 6 мая 2011 г. и было возобновлено в период с 5 по 9 марта 2012 г. и с 4 по 8 февраля 2013 г. В его работе приняли участие более 100 участников из 54 делегаций стран – членов ФАО и наблюдатели от пяти межправительственных и неправительственных международных организаций. Авторы данной монографии являлись членами российской делегации на сессиях указанного совещания и участвовали в разработке и принятии текста документа.

На первой сессии в 2011 г. со вступительной речью выступил директор отдела сохранения и использования рыбопромысловых ресурсов и ресурсов аквакультуры Департамента рыболовства и аквакультуры ФАО К. Кокрейн. Он отметил, что в соответствии с нормами международного права именно государство флага в первую очередь отвечает за осуществление действенного контроля над своими промысло-

выми судами и обеспечение соблюдения соответствующего законодательства, а также мер по сохранению и регулированию.

Также, по словам К. Кокрейна, Департамент рыболовства и аквакультуры ФАО зафиксировал рост озабоченности международного сообщества по поводу того, что многие государства флага не выполняют должным образом свои международные обязательства. Эти государства либо не в состоянии, либо не желают эффективно контролировать свой промысловый флот, причем многие принадлежащие к этим флотам суда занимаются ННН промыслом и связанной с ним деятельностью в морских районах, находящихся за пределами национальной юрисдикции государства флага. В связи с этим бремя по контролю за этими судами все больше переносится на других, в частности на прибрежные государства, государства порта и на членов РФМО. Это требует от этих государств подготовки кадров, создания инструментов обеспечения соблюдения законодательства и современных механизмов, которые являются весьма дорогостоящими, особенно для развивающихся стран.

Департамент рыболовства и аквакультуры ФАО на основе итогов консультативного совещания экспертов 2009 г. подготовил для обсуждения на Техническом консультативном совещании проект документа под рабочим названием «Критерии оценки действий государства флага».

С самого начала обсуждения проекта документа стало яс-

но, что делегации государств по-разному смотрят на ряд ключевых вопросов. В частности, при рассмотрении вопроса о сфере применения – географическом охвате – большинство делегаций настаивало на ответственности государства флага при осуществлении промысловой деятельности судами под его флагом только в открытом море и в зонах, находящихся под его юрисдикцией. По их мнению, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе свою юрисдикцию в отношении иностранных судов должны осуществлять исключительно прибрежные государства, рассматривать данные вопросы на совещании нецелесообразно.

ЕС и РФ выступили с заявлением о недопустимости такого обсуждения, поскольку государства флага должны отвечать за деятельность судов под своим флагом независимо, где это судно работает – в открытом море, в зонах других государств или даже в территориальном море. Данная позиция была поддержана Норвегией, Канадой, Новой Зеландией.

С учетом совершенно противоположных позиций государств по данному разделу проекта председателем Технического консультативного совещания было предложено отложить его рассмотрение на более поздний срок.

Сложно проходило обсуждение положений проекта, касающихся критериев регулирования, в которых перечислены международные договоры, на основании которых государство берет на себя обязательства осуществлять контроль над судами, плавающими под его флагом. Аргентина, Бразилия,

Ангола, Чили высказались против такого подхода в связи с тем, что они не являются сторонами некоторых международных конвенций и соглашений. Было решено оставить это положение в первоначальной редакции, чтобы позже вернуться и сделать ее более гибкой.

Оценивая итоги первой сессии Технического консультативного совещания по действиям государства флага, необходимо отметить активную позицию всех участников в отношении важнейшей роли государства флага по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла.

Работа над проектом критериев действий государств была продолжена в 2012 г. на возобновленной сессии Технического консультативного совещания по действиям государства флага.

В самом начале этого совещания была согласована структура проекта критериев действий государства флага, в который вошли следующие разделы:

1. заявление о целях и принципах;
2. сфера применения (география, суда);
3. критерии оценки соблюдения;
4. порядок проведения оценки;
5. содействие соблюдению требований государствами флага и меры, препятствующие практике несоблюдения ими этих положений;
6. сотрудничество с развивающимися странами и оказание им помощи с целью укрепления потенциала.

В ходе работы Технического консультативного совещания практически удалось завершить работу над перечнем критериев действий государства флага, однако несколько важных пунктов остались несогласованными из-за возражений части делегаций.

Особую дискуссию вновь вызвал п. 3 «География» разд. II «Сфера применения» проекта, который по итогам первой сессии Технического консультативного совещания остался несогласованным. Как и на предыдущей сессии, делегации разделились на две группы. Первую составили те, кто настаивал на применении критериев оценки действий государства флага только для открытой части Мирового океана за пределами зон национальной юрисдикции (прежде всего страны Латинской Америки, в частности Аргентина, Бразилия, Чили). Вторая группа делегаций включила в себя тех, кто полагал, что критерии должны распространяться на все морские пространства, включая зоны прибрежных государств (РФ, ЕС, Канада, США).

Следует отметить, что в соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. (ч. VII), Соглашением ООН 1995 г. о рыбных запасах (ст. 22), Соглашением ФАО 1993 г. по открытому морю (ст. III) и другими международными договорами государства флага несут главную ответственность за предупреждение, сдерживание и ликвидацию ННН промысла.

Однако современные масштабы ННН промысла в Мировом океане свидетельствует о том, что государства фла-

га недостаточно эффективно выполняют свою обязанность. Как отмечается в одной из работ ФАО, ряд государств флага имеют недостаточно политической воли. Они позволяют рыболовным судам быть зарегистрированными на своих территориях и плавать под своим флагом без принятия каких-либо простейших шагов, необходимых для контролирования рыбопромысловой деятельности этих судов.

Основную проблему, безусловно, создают суда, плавающие под «удобными» флагами. По мнению ФАО, те государства флага, которые пока не проявили воли или были неспособны контролировать свои рыболовные суда, должны приложить особые усилия по выполнению МПД ННН промысла, одобренного ФАО в 2001 г.

Для России проблема иностранных судов под «удобными» флагами представляется крайне актуальной. Только за первые недели 2013 г. на Дальнем Востоке российскими пограничниками уже были задержаны два судна под флагом Камбоджи и одно под флагом Сьерра-Леоне, которые осуществляли незаконную добычу краба на континентальном шельфе России.

Как уже было отмечено, позицию по распространению сферы действия критериев на все морские акватории высказывали также США, Норвегия, Европейский союз и ряд других стран.

Норвегия еще в 1998 г. создала черный список, в который включаются иностранные суда, которые нарушили пра-

вила рыболовства в норвежских водах или в районах деятельности региональных организаций по управлению рыболовством.

ЕС в ноябре 2012 г. впервые опубликовал перечень государств, неэффективно борющихся с ННН промыслом. В него вошли Белиз, Камбоджа, Фиджи, Гвинея, Панама, Шри-Ланка, Того, Вануату. Странам, включенным в перечень, будет запрещено осуществлять поставку рыбопродуктов в Союз, участвовать в совместных промысловых операциях и договорах фрахтования судов государств – членов Европейского союза. Данная мера предпринята с целью принятия упомянутыми государствами законодательных мер в отношении своих судов, ведущих ННН промысел, в соответствии с требованиями международных актов.

Конгресс США в январе 2013 г. утвердил перечень стран, суда которых участвуют в ННН промысле: Республика Корея, Испания, Колумбия, Эквадор, Гана, Мексика, Панама, Танзания и Венесуэла. Этим странам направлены официальные уведомления с требованием незамедлительно привести деятельность своих судов в соответствии с требованиями региональных организаций по управлению рыболовством, в которых участвует США. Как только устанавливается, что та или иная страна имеет суда, занимающиеся ННН промыслом, США будут вести работу с указанной страной и стимулировать ее к принятию исправительных мер для решения проблемы ННН промысла. Отсутствие каких-либо шагов со

стороны установленных стран для борьбы с ННН промыслом может приводить к запрету в отношении импорта определенных видов рыбопродукции в США.

По нашему мнению, Росрыболовству совместно с ФСБ России следовало бы учредить российский черный список, в который необходимо включить иностранные суда, нарушившие правила рыболовства в российской исключительной экономической зоне, в зонах региональных организаций по управлению рыболовством и международных договоренностей. Это даст нам право контролировать аренду и покупку российскими судовладельцами таких судов, а на российско-иностранных двусторонних комиссиях отказывать в допуске таких судов в наши воды.

Целесообразно было бы также разработать принудительные меры к странам, которые не принимают никаких мер к своим браконьерским судам в нашей исключительной экономической зоне и в международных водах.

Свою позицию по географическому охвату проекта документа о критериях действий государства флага отдельно высказала Норвегия. На официальном сайте ФАО опубликован документ от 11 января 2013 г., представленный данным государством.

В документе отмечается, что Норвегия с самого начала разработки проекта критериев предложила максимально широкую географию охвата, с тем чтобы они распространялись на все морские пространства. Это предложение получи-

ло поддержку ряда стран, в то время как другие предложили ограниченное применение документа, распространив его на воды, находящиеся за пределами национальной юрисдикции государств.

Как отметила Норвегия, цель критериев действий государства флага состоит в том, чтобы бороться с ННН промыслом и связанной с ним деятельностью. Ядро глобальной проблемы ННН промысла – это иностранные суда, незаконно входящие в воды, находящиеся под юрисдикцией развивающихся государств, которые не имеют возможностей или средств бороться с ними, такие суда фактически крадут их рыбу. Таким образом, крайне важно, чтобы критерии распространялись на те морские пространства, которые находятся под юрисдикцией других государств, отличных от государства флага.

Норвегия поддерживает идею, направленную на сотрудничество между государствами флага и прибрежными государствами. Последние в таком случае получают возможность защитить свои суверенные права.

В связи с этим Норвегия предложила распространить действие документа на все морские пространства, которые находятся вне юрисдикции государства флага.

Кроме того, Норвегия предложила внести в текст проекта положение, что критерии действий государства флага могут также распространяться на морские районы в пределах национальной юрисдикции государства флага, если они явля-

ются зоной действия региональных организаций по управлению рыболовством в соответствии с положениями соглашений, на основании которых созданы такие организации, которые применяют меры по управлению и сохранению рыбных ресурсов.

Проанализировав предложение Норвегии, полагаем, что оно заслуживает поддержки и отвечает отечественным рыбохозяйственным интересам. Российская Федерация также не раз подчеркивала необходимость распространения действия критериев на все районы Мирового океана, включая пространства, находящиеся под юрисдикцией иностранных государств. При этом важно предусмотреть меры именно в отношении государства флага, а не судна.

Помимо этого, в ходе обсуждения на первой возобновленной сессии Технического консультативного совещания некоторые сложности были с принятием текста п. 4 «Суда» разд. II «Сфера применения». Российская делегация высказалась за распространение действия документа о критериях действий государства флага на все суда, обслуживающие рыбопромысловый комплекс, используемые для рыболовства, включая приемотранспортные и вспомогательные суда. Данное предложение было поддержано большинством государств и принципиальных возражений высказано не было. В то же время несколько развивающихся государств настаивали на исключении их этого перечня судов, осуществляющих лов рыбы для поддержания собственного существо-

вания («кустарное рыболовство»). В результате это предложение было принято и включено в текст проекта документа.

В продолжительной дискуссии по п. 45 разд. IV «Порядок проведения оценки» проекта относительно возможности проведения оценки действий государства флага в соответствии с инициативой другого государства или региональной организации по управлению рыболовством делегации не пришли к единому мнению из-за позиции отдельных развивающихся стран, настаивающих только на проведении самооценки.

По п. 51 проекта документа «Применение мер и стимулов» разд. V «Содействие соблюдению требований государствами флага и меры, препятствующие практике несоблюдения ими этих положений» также не был найден консенсус, так как многие развивающиеся государства были категорически против мер рыночного характера, применяемых в отношении государств, которые не соответствовали бы критериям действий государства флага, и настаивали только на «побудительных стимулах для наращивания потенциала» или на «политических демаршах». На применении экономических, финансовых мер, а также рыночных мер в соответствии с нормами Всемирной торговой организации, настаивали ЕС (как единый член ФАО) и отдельные страны – члены этого Союза.

По завершении первой возобновленной сессии Технического консультативного совещания было решено, что соот-

ветствующий доклад с рекомендациями по его итогам будет представлен Департаментом рыболовства и аквакультуры ФАО на 30-й сессии КОФИ для принятия решения о дальнейшей работе над проектом документа о критериях действий государства флага.

На 30-й сессии в июле 2012 г. КОФИ отметил необходимость достижения дальнейшего прогресса в деле согласования проекта критериев действий государства флага и поручил Секретариату ФАО созвать вторую возобновленную сессию Технического консультативного совещания, с тем чтобы попытаться прийти к консенсусу и как можно скорее завершить разработку проекта критериев.

В итоге вторая возобновленная сессия состоялась 4–8 февраля 2013 г. в штаб-квартире ФАО в Риме.

Как и на прошлой сессии Технического консультативного совещания (5–9 марта 2012 г.), основная дискуссия вновь развернулась вокруг п. 3 «География» проекта документа, текст которого не удалось выработать ранее. Большинство развивающихся стран, а также Япония, Республика Корея и страны Южной Америки, как и прежде, настаивали на применении критериев оценки действий государства флага только для открытого моря, не включая пространства, находящиеся под национальной юрисдикцией.

Российская делегация при поддержке Норвегии, ЕС, Канады, США вновь настаивала на более полном охвате, включая воды прибрежных государств, так как для России это

крайне важно с учетом возможности применения определенных мер в отношении тех государств, под флагом которых суда ведут браконьерский промысел в нашей исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе на Дальнем Востоке (например, под флагами Камбоджи, Белиза, Сьерра-Леоне и др.).

Поскольку делегации разделились на два лагеря, переговоры проходили сложно и медленно. Несколько раз были предприняты попытки найти компромиссную редакцию данного пункта, но только в конце последнего дня обсуждений удалось выработать согласованный текст. Делегации приняли формулировку, в которой отражено, что документ применяется к рыбному промыслу и связанным с промыслом видам деятельности в морских районах за пределами национальной юрисдикции, а также в пределах национальной юрисдикции государства флага или прибрежного государства с их согласия.

Вторым важным аспектом Технического консультативного совещания был вопрос о проведении оценки выполнения государством флага положений документа. На повестке дня остро стояли две проблемы: кто может проводить такую оценку и каким образом она может осуществляться.

Делегация Российской Федерации выступила с предложением о закреплении в тексте возможности оценки по инициативе другого (например, прибрежного) государства через РФМО, иначе эффекта от разрабатываемого документа не

будет. Такую позицию поддержали делегации ЕС и Сенегала.

Однако многие другие участники совещания заявили, что они категорически против проведения такой оценки. Делегация Аргентины при поддержке Чили, Бразилии, Ирана, Эквадора заявила, что оценка должна проводиться исключительно по просьбе государства флага, поскольку это затрагивает его суверенное право. Ангола настаивала исключительно на самооценке государства флага.

В результате длительных дебатов участвующие стороны согласовали возможность проведения оценки соблюдения требований документа, указав, что в тех случаях, когда государство флага принимает решение о проведении внешней оценки, ему рекомендуется пригласить какую-либо компетентную многостороннюю организацию или какое-либо иное государство по желанию государства флага.

Кроме того, на Техническом консультативном совещании делегации государств по-разному рассматривали вопрос о возможности наложения санкций за нарушение судами правил рыболовства в зонах прибрежных государств (п. 42 документа).

Делегации Аргентины и Республики Корея высказались за невозможность наложения двойных санкций за одно и то же нарушение и предложили закрепить возможность наложения санкций только государством флага.

Делегат от Анголы выразил озабоченность в отношении того, что положения данного пункта могут привести к воз-

никновению ситуации, когда появится риск вторичного привлечения к ответственности за одно и то же преступление, в связи с чем прибрежное государство не сможет налагать санкцию за нарушение, за которое уже была введена санкция государством флага.

Представители России подчеркнули, что необходимо предусмотреть возможность наложения санкций и со стороны прибрежного государства, и со стороны государства флага, поскольку, если судно-нарушитель не было остановлено, досмотрено или арестовано, государство флага при получении соответствующей информации от прибрежного государства должно наказывать такое судно. Эта позиция основана на том, что суда иностранных государств, нарушающие правила рыболовства прибрежного государства, далеко не всегда удается задержать кораблями береговой охраны, и они благополучно для себя избегают ответственности за ведение ННН промысла.

Представитель Департамента рыболовства и аквакультуры ФАО пояснил, что данный пункт проекта не должен вызывать озабоченности, поскольку:

- государство флага и прибрежное государство будут применять свои соответствующие законы для наложения санкций за нарушения;
- элементы, составляющие нарушения, как правило, будут различными в силу законов прибрежного государства и законов государства флага, и, таким образом, речь будет ид-

ти о различных санкциях;

— в конечном итоге национальное законодательство будет определять, должны ли национальные суды применять санкции за нарушения, которые, как представляется, уже были предметом санкций, введенных другими государствами.

После обмена мнениями делегациями государств и представителем ФАО было согласовано, что прибрежные государства в соответствии со своим законодательством могут вводить санкции как до, так и после введения государством флага санкций за нарушение.

Остальные статьи проекта документа не вызвали такого долгого рассмотрения и были согласованы, а некоторые удалены.

Представитель Эквадора от имени делегаций стран Южной Америки после окончания согласования статей проекта выступил с заявлением, что данный документ должен носить исключительно добровольный характер, так как его разработка осуществлялась на основе Кодекса 1995 г., который также носит добровольный характер. Возражений на это заявление со стороны делегаций других государств не было, поскольку юридическая природа разрабатываемого документа была определена с самого начала его подготовки.

Кроме того, заслуживает внимания выступление делегата ЕС, в котором он особо отметил, что принятие данного документа не наносит ущерба мерам и процедурам в рамках внутреннего законодательства, направленным на определе-

ние государств флага, отказывающихся сотрудничать в борьбе с ННН промыслом. Безусловно, данное заявление идет в контексте с мерами, которые Союз принимает в отношении государств, неэффективно борющихся с ННН промыслом, о чем говорилось выше.

По итогам Технического консультативного совещания было решено следующее:

- согласованный проект документа назвать «Добровольные руководящие принципы в отношении действий государства флага»;

- внести в п. 1 Добровольных руководящих принципов в отношении действий государства флага положение о том, что они носят добровольный характер и некоторые элементы этого документа основаны на соответствующих нормах международного права, включая нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.;

- ввести в текст документа два приложения: приложение «Условия выдачи разрешений» и приложение «Мониторинг, контроль и наблюдение», основанные на МПД ННН промысла 2001 г.

Добровольные руководящие принципы в отношении действий государства флага были приняты на 31-й сессии КО-ФИ в июне 2014 г.

Оценивая итоги всех сессий Технического консультативного совещания по действиям государства флага, необходимо отметить единодушное понимание важности разработки

соответствующего документа в части предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН промысла со стороны всех делегаций.

В то же время следует отметить расхождение позиций государств по вопросам разделения ответственности государства флага и прибрежного государства при работе судов в зонах прибрежных государств, особенно по частно-правовым контрактам.

Кроме того, все сессии совещания показали, что по многим вопросам позиции развитых и развивающихся стран существенно расходятся.

Так, развитые страны через механизм оценки действий государства флага пытаются создать дополнительные рычаги для ограничения допуска на свои рынки рыбопродукции, добытой с использованием ННН промысла, которая негативно сказалась бы на конкурентоспособности своих рыбопромысловых компаний и производителей рыбной продукции.

Развивающиеся страны, в основном экспортирующие водные биологические ресурсы и продукцию, изготовленную из них, не заинтересованы в возможности применения торговых и иных мер государствами-импортерами в отношении их продукции, добытой в результате ННН промысла.

На всех сессиях Технического консультативного совещания обращало на себя внимание отсутствие делегаций Гондураса, Панамы, Камбоджи, Сьерра-Леоне и некоторых других стран, предоставляющих «удобные» флаги для рыбопро-

мысловых судов. Те же, кто присутствовал на некоторых сессиях (например, Либерия в 2013 г.), вели себя крайне пассивно.

В целом завершение работы по разработке текста документа, касающегося действий государства флага, является важным и своевременным шагом по международной борьбе с ННН промыслом. Есть основания надеяться, что Добровольные руководящие принципы встанут в один ряд с такими важными международными актами по борьбе с ННН промыслом, принятыми в рамках ФАО, как Соглашение ФАО 2009 г. о мерах государства порта, МПД ННН промысла 2001 г., Кодекс 1995 г.

Полагаем, что на основании этого документа, несмотря на его добровольность, целесообразно рассмотреть возможность выработки российских нормативно-правовых актов по усилению мер в отношении государств флага, чьи суда ведут ННН промысел в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации.

Кроме того, Добровольные руководящие принципы предусматривают тесное сотрудничество между государством флага и прибрежным государством по вопросам принятия мер в отношении судов-нарушителей (пп. 39–43). В связи с этим Росрыболовству целесообразно было бы разработать механизмы такого сотрудничества на двустороннем уровне.

Существует также вероятность принятия в дальнейшем

юридически обязательного документа, аналогичного Соглашению ФАО 2009 г. по мерам государства порта. В связи с этим Российской Федерации важно непосредственно и активно участвовать в следующем этапе правотворческого процесса по разработке правил применения критериев.

В заключение кратко изложим практику государств по осуществлению обязанностей государства флага.

В настоящее время ряд стран (Австралия, Латвия, Намибия, Новая Зеландия, США, Эквадор и др.), а также ЕС имеют законодательство, которое предусматривает строгий контроль за рыболовными судами, плавающими под их флагом, что является эффективным средством борьбы с ННН промыслом. В законодательство Австралии, ЕС, Канады, Латвии, Малайзии, Марокко, Мексики, Намибии, Никарагуа, Новой Зеландии, Норвегии, Перу, США, Суринама, Уругвая, Фиджи и Эквадора инкорпорированы соответствующие положения международных договоров и решений РФМО, касающиеся обязанностей государства флага, в том числе обязанность вести реестр плавающих под их флагом рыболовных судов, которым разрешено заниматься промыслом в открытом море; обязанность требовать наличия промысловых лицензий на такую деятельность; ограничения на орудия лова; обязательное представление сообщений об уловах; контроль за перевалкой, включая запрет на перевалку в море; требование иметь СМС.

Марокко, Новая Зеландия, Норвегия, США и Фиджи при-

няли законодательные акты, запрещающие плавающим под их флагом судам оказывать поддержку тем, кто занимается ННН промыслом. Такое законодательство в ближайшее время будет также принято ЕС.

По мнению Канады, Марокко, Норвегии и Эквадора, суда, плавающие под их флагом, прежде чем вести промысел в районах под национальной юрисдикцией иностранных государств, должны получать национальные разрешения, а также разрешение от соответствующих иностранных государств.

Марокко, Новая Зеландия, Норвегия, США и Фиджи приняли законы, запрещающие плавающим под их флагом судам оказывать поддержку тем, кто занимается ННН промыслом.

ЕС запрещает переход рыболовных судов под флаг государства, которое замечено в ведении ННН промысла, или государства, которое не участвует в Соглашении ООН 1995 г. о рыбных запасах или в Соглашении ФАО 1993 г. по открытому морю.

Австралия, ЕС, Канада, Латвия, Малайзия, Марокко, Мексика, Намибия, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, США, Таиланд, Уругвай, Фиджи и Эквадора в свои законодательные акты включили положения, которые обязывают свои суда соблюдать правила РФМО по сохранению и управлению. Норвегия запрещает судам, плавающим под ее флагом, заниматься рыболовством в районах, попадающих под юрисдикцию РФМО, в которых она участвует. Анало-

гичный запрет действует в Новой Зеландии, если только в консультации с соответствующими РФМО не устанавливается, что подобная деятельность не будет подрывать меры по охране живых морских ресурсов.

В Австралии, ЕС, Намибии, Новой Зеландии, Таиланде, Норвегии и других странах учреждены белые и черные списки судов, занимающихся промыслом в районах, подведомственных соответствующим РФМО, и выявляют рыбопродукцию, полученную путем ННН промысла. Эти страны приняли меры к совершенствованию сотрудничества между членами РФМО в деле взаимного обмена информацией и ее использования и повышения эффективности этих списков, а Австралия включает в них сведения о вспомогательных судах, которые снабжают и дозаправляют рыболовные суда, занимающиеся ННН промыслом, информацию о предыдущих и нынешних собственниках судов, в том числе о выгодоприобретающих владельцах, а также фотографии судов.

Австралия, ЕС, Канада, Латвия, Малайзия, Марокко, Мексика, Намибия, Никарагуа, Новая Зеландия, США, Таиланд и Фиджи выступают за разработку в рамках ФАО комплексного Глобального реестра судов.

По нашему мнению, законодательство и практика ряда государств по выполнению своих обязанностей в части предотвращения ННН промысла заслуживают более детального исследования и использования их позитивного опыта при разработке дополнений к Федеральному закону РФ «О ры-

боловстве и сохранении водных биологических ресурсов»
2004 г.

§ 3. Глобальный реестр рыбопромысловых судов – эффективное средство в предотвращении ННН промысла

3.1. Необходимость принятия Глобального реестра

Две основные проблемы борьбы с ННН промыслом: отсутствие возможности получения базовой информации о судах и недостаточная транспарентность в отношении собственности, наличия разрешительных документов и деятельности. Доступность информации о судне намного затруднит и удорожит нелегальную деятельность и повысит вероятность обнаружения браконьерского судна. Главной задачей Глобального реестра является предоставление большего объема информации в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН промысла.

Как справедливо отметил директор Департамента рыболовства и аквакультуры ФАО А. Маттесен, Глобальный реестр «задуман как глобальный ответ на глобальную проблему, как всеобъемлющая база данных, содержащая базовую идентификационную информацию о судах, которая легко доступна и открыта для расширения за счет добавления новых идентификационных модулей в будущем»⁶⁵.

Впервые вопрос о необходимости разработки Глобаль-

ного реестра рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения был рассмотрен на конференции министров, ведающих вопросами рыболовства 12 марта 2005 г. в штаб-квартире ФАО (Рим).

В Декларации 2005 г. о незаконном, неучтенном и нерегулируемом промысле отмечается, что министры призывают ввести в ФАО полный глобальный учет рыболовных судов, включая суда доставки продукции в замороженном виде и суда снабжения, включающий имеющиеся сведения о преимущественном владении при условии соблюдения требований о конфиденциальности в соответствии с национальными законами⁶⁶.

Следует обратить внимание на то, что министры предложили включить в Глобальный реестр не только промысловые суда, но и рефрижераторные транспортные суда и суда снабжения. Они сочли, что более широкий охват необходим вследствие той роли, которую играют эти суда в обеспечении деятельности, связанной с ННН промыслом, ибо перегрузка в море дает возможность владельцам судов «отмывать» свой улов и скрывать его незаконный характер. Министры также отметили, что деятельность, связанная с ННН промыслом, охватила все регионы и все сферы рыбного хозяйства, начиная с масштабного промысла в открытом море и заканчивая легким кустарным промыслом.

В соответствии с рекомендациями Римской декларации 2005 г. КОФИ в 2007, 2008 и 2009 гг. принял решение о со-

зыве консультативных совещаний экспертов по подготовке проекта нормативного правового акта о Глобальном реестре.

«Глобальный реестр видится как работающая по принципу “одного окна” глобальная база данных открытого доступа... Реестр должен рассматриваться не как обособленное орудие, а как часть пакета мер по борьбе с ННН промыслом», – считает А. Матиесен.

Разумеется, учреждение и ведение Глобального реестра является вопросом техническим. Однако при этом возникает немало и правовых проблем. Укажем на некоторые из них.

3.2. Цель и содержание Глобального реестра

На 27-й сессии КОФИ в 2007 г. был рассмотрен доклад группы экспертов-консультантов. КОФИ одобрил разработку концепции всеобъемлющего Глобального реестра рыболовных судов.

28-я сессия КОФИ в 2009 г. поддержала разработку Глобального реестра. Комитет подчеркнул необходимость включения в реестр всех данных о действующих судах, которые имеются в соответствующих РФМО.

На своей 29-й сессии в 2012 г. КОФИ согласился с тем, что ННН промысел продолжает оставаться глобальной опасностью для долгосрочного управления рыболовством и сохранения морских экосистем. КОФИ рекомендовал Департаменту рыболовства и аквакультуры продолжить работу над Глобальным реестром. Комитет признал также необходимым продолжить работу по уточнению некоторых терми-

нов, которые должны быть включены в Глобальный реестр. КОФИ предложил ФАО разрабатывать Глобальный реестр в плотном взаимодействии с другими организациями, в частности с ИМО и соответствующими РФМО.

Целью Глобального реестра является повышение прозрачности отслеживания судов и их деятельности. Более того, он должен стать механизмом, который обеспечит эффективное взаимодействие всех остальных средств (инструментов) борьбы с ННН промыслом. Таким образом, программа по созданию Глобального реестра сможет обеспечить интегрированный подход к решению сразу трех задач, таких как разработка системы информирования, которая позволит своевременно и оперативно получать все необходимые для пресечения ННН промысла данные; повышение осведомленности в отношении судов и их деятельности; повышение возможностей государств и региональных организаций в деле преодоления ННН промысла.

История океанического промысла подтверждает немало случаев, когда суда, пользуясь ситуацией отсутствия качественной информации, меняли идентификационные номера, флаги, наименования, радиопозывные и не несли за это никакой ответственности. Большинство этих случаев имели место в Западной Африке и в исключительной экономической зоне РФ. Крайне ограниченный доступ к информации и идентификационным данным судна также затрудняют для соответствующих структур прибрежных государств, го-

сударств порта и региональных организаций по управлению рыболовством своевременно установить законность происхождения выгружаемой с судна рыбной продукции или подлинность предъявляемой лицензии (сертификата). Таким образом, отсутствие базовой транспарентности может рассматриваться как один из основополагающих факторов, обуславливающий все негативные аспекты современного рыболовства, такие как ННН промысел, избыточные промысловые мощности флота.

В материалах Фонда справедливой окружающей среды (Enviromental Justice Foundation – EJJ) приводятся следующие случаи браконьерского промысла, ставшие возможными по причине недостаточности информации о судах.

7 декабря 2011 г. EJJ задокументировал судно, ведущее промысел тралом в одной миле от берега в водах, где глубина менее 10 м. Судно вело промысел в прибрежной зоне, что стало причиной выхода из строя многих единиц рыболовного оборудования местных рыбаков. EJJ установил, что это было судно KUMMYEONG 2, несущее флаг Кореи, аккредитованное на экспорт вылова в ЕС. После того как EJJ отправил запрос правительству Сьерра-Леоне, власти приказали судну зайти в порт для проведения расследования. Однако вместо прибытия в порт судно покинуло страну, высадив граждан Сьерра-Леоне (членов экипажа и наблюдателя) в Гвинею.

Представители EJJ прибыли в Гвинею в марте 2012 г.

и установили, что судно KUMMYEONG 2 стоит на якоре в одной миле от порта Конакри. Наименование на судне было уже другое – CONOSU. Был также изменен и радиопозывной сигнал. EIJ подготовил отчет о деятельности переименованного судна, которое снова вело промысел в прибрежной зоне Гвинеи, которая зарезервирована для использования маломасштабного (кустарного) промысла, и снова разрушало промысловые орудия прибрежных общин. KUMMYEONG 2 имело номер ИМО, который, однако, не был размещен на борту судна. Органы власти, которые были причастны к выдаче разрешений, сертификатов на уловы и прочей документации были уверены, что имеют дело с вполне законопослушным судном.

В декабре 2012 г. рыболовное судно, обозначенное LIAN RUN 32, было арестовано береговой патрульной службой в водах Сьерра-Леоне. Когда инспекторы зашли на борт судна, то они заметили, что название и позывные судна написаны свежей краской. Номера ИМО судно не имело. На борту были обнаружены боксы с названиями LIAN RUN 22 и LIAN RUN 23. Было установлено, что LIAN RUN 32 – это перегрузочное судно. Обладание таким статусом давало судну ряд преимуществ перед той лицензией, держателем которой оно было. В то же время было установлено, что другое судно, называющее себя LIAN RUN 32, несколькими днями ранее находилось в порту Фритаун, ожидая получения лицензии. После детального опроса капитан судна с фаль-

сифицированным наименованием объяснил, что был проинструктирован компанией-судовладельцем о том, что должен поступить таким образом, чтобы была возможность пользоваться лицензией другого судна.

LUCKY EVER и LUCKY 101 – это два рефрижераторных судна, принадлежащие корейской компании LUCKY TRADING, базирующейся в Лас-Пальмас (Испания).

В 2006 г. EIJ задокументировал, что рефрижераторное судно BINAR 4, несущее панамский флаг, вело незаконные перегрузочные операции в ИЭЗ Гвинеи. BINAR 4 – это бывшее наименование судна LUCKY 101. Переименование состоялось в 2009 г., судно также сменило и свой панамский флаг на флаг Сьерра-Леоне. В ходе инспекции на судне было установлено, что судно LUCKY 101 неоднократно поддерживало суда, о которых достоверно известно, что они занимались несанкционированной промысловой деятельностью в водах Сьерра-Леоне, забирая уловы для выгрузки в портах и последующей продажи. Позднее (в 2012 г.) судно было обнаружено уже под гвинейским флагом⁶⁷.

По нашему мнению, Глобальный реестр поможет странам принимать обоснованные решения о том, какие суда следует рассматривать как представляющие высокую степень угрозы, а каким из них должны быть предоставлены флаги, лицензии на рыболовство и доступ в порты.

Реестр станет также неотъемлемой частью эффективной имплементации Соглашения ООН о мерах государства пор-

та 2009 г. ввиду представления сотрудниками порта проверенной информации о судне, которую они могут получить в ходе инспекций.

Кроме того, возрастает интерес к Глобальному реестру и со стороны участников процесса поставок морепродуктов, многие из которых все чаще предпринимают шаги по установлению принадлежности и деятельности судов, которые поставляют им рыбу, чтобы убедиться, что они не замешаны в ННН промысле или злоупотреблениях со стороны экипажей.

Глобальный реестр может оказать серьезное влияние на весь сектор промышленного рыболовства, помогая осуществлять руководство и информирование о решениях, принятых на национальном уровне о том, возможно ли разрешить судну использовать национальный флаг или получить лицензию на рыбную ловлю.

Кроме того, в более масштабном измерении наличие открытого доступа к записям о рыболовных судах будет способствовать установлению количественного и качественного состава рыболовных флотов различных стран. Отсутствие информации такого рода мешает разрабатывать и принимать эффективные меры управления рыболовством.

Создание Глобального реестра является сложной задачей, так как общее количество судов в мире насчитывает около 4,72 млн единиц⁶⁸. В связи с этим было решено, что формирование базы данных Глобального реестра должно прохо-

дить в три этапа. На первом этапе в Глобальный реестр должны быть внесены все суда, валовая вместимость которых более или равна 100 брт или длина которых более или равна 24 м. На втором этапе в базу данных будут внесены все суда вместимостью от 50 до 100 брт и длиной от 18 до 24 м. На третьем этапе в реестр будут внесены все оставшиеся суда.

Для предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН требуются принятие комплексного подхода и сотрудничество на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях. Необходимо на международном уровне разработать такие меры контроля, которые позволят отрезать все пути поступления на рынок рыбной продукции, полученной в результате ННН промысла. Такие меры должны быть введены на каждом этапе производственной цепи, начиная с изъятия водных биологических ресурсов из среды их обитания и заканчивая поступлением рыбной продукции к конечному потребителю. Необходимо обращать внимание также на такие аспекты, как соблюдение трудовых прав, безопасность мореплавания и другие социально-экономические факторы.

Глобальный реестр является наиболее надежным способом создания механизма сбора информации и станет эффективным инструментом в борьбе с ННН промыслом. Ключевым компонентом этого механизма будет уникальный судовой идентификатор (UVI), который будет гарантировать получение надежной и проверенной информации о каждом судне и обеспечивать прозрачность их деятельности. UVI

должен стать несменяемым и должен будет оставаться с судном на весь срок его эксплуатации, даже в случае смены флага, собственника, названия и т. д.

В целях более эффективной борьбы с ННН промыслом Глобальный реестр должен включать в себя не только промысловые, но также и транспортные рефрижераторные суда и суда снабжения, что обеспечит прозрачность таких операций, как перегрузка и снабжение на море.

Большой вклад в становление концепции Глобального реестра внесло техническое консультативное совещание ФАО по определению структуры и стратегии разработки и применения Глобального реестра судов (Рим, 8—12 ноября 2011 г.)⁶⁹.

Техническое консультативное совещание обсудило исключительно важный вопрос относительно того, включать в Глобальный реестр все рыболовные суда либо включать в него суда на основании согласованных критериев (например, длина и (или) водоизмещение). Было принято во внимание, что для некоторых государств окажется затруднительным получение необходимой информации в отношении кустарных судов, определяемых в законодательстве стран-членов, чтобы включить эти суда в реестр.

Участники технического консультативного совещания рекомендовали включить в Глобальный реестр все суда с водоизмещением более или равным 10 брт, а также суда, длина которых более или равна 12 м, отметив при этом, что потре-

будет поэтапное применение этого положения при должном учете параметров малых судов меньших размеров.

На упомянутом совещании большое внимание было уделено одобрению уникального судового идентификатора для Глобального реестра. Его участники обсудили различные варианты разработки UVI для всех судов. Было рекомендовано, чтобы присвоение номера UVI всем судам было поручено компетентному органу. Далее было рекомендовано уделить должное внимание параметрам судов меньшего размера и необходимости сбора достаточной информации с тем, чтобы обеспечить применение уникального идентификатора к судам меньшего размера.

При определении минимума информации, который требуется предоставить для применения модели UVI в рамках Глобального реестра, совещание отметило, что различные государства имеют неодинаковый потенциал в плане представления всей необходимой информации. Было отмечено также то, что, используя ряд имеющихся источников, было рекомендовано разработать конкретные критерии для более крупных судов. Однако в отношении судов меньшего размера потребуются другие критерии. Совещание рекомендовало ФАО разработать отдельные критерии для упрощенного применения UVI в отношении судов меньшего размера совместно с государствами – членами ФАО и компанией IMS-Fairplay.

Участники технического консультативного совещания ре-

комендовали в будущем представить в Глобальный реестр информацию, способствующую выполнению основной задачи – борьбе с НН промыслом, а также развитию потенциала государств-членов там, где в этом имеется потребность.

Еще раз напомним слова директора Департамента ФАО по рыболовству и аквакультуре А. Маттесена: «Глобальный реестр видится как работающая по принципу “одного окна” глобальная база данных открытого доступа. Этот реестр должен рассматриваться не как обособленное орудие, а как часть пакета мер по борьбе с НН промыслом»⁷⁰.

3.3. Национальное законодательство о регистрации морских судов

Анализ зарубежного законодательства свидетельствует о том, что в ряде стран приняты нормативные акты о регистрации судов длиной 24 м и более. Причем, процедура такой регистрации во многом совпадает с требованиями Кейптаунского соглашения о безопасности рыболовных судов 2012 г. Ниже приводятся основные данные о процедуре внесения судов в государственный реестр (регистр) ряда крупнейших рыбопромысловых держав. Структура этих реестров во многом совпадает с требованиями проекта Глобального реестра.

Австралия. Регистрация судов в Австралии осуществляется Австралийской службой по регистрации судов на основании Закона о регистрации судов 1981 г. В 1991 г. данная служба была объединена со Службой по безопасности мореплавания и входит в ее структуру в качестве отдела. Основ-

ная цель данного закона – закрепление условий регистрации судов в Австралии, а также предоставление австралийского флага и австралийского торгового флага в аренду в соответствии с обязательствами Австралии по Конвенции ООН 1982 г.

Указанная служба осуществляет регистрацию прав собственности на суда, выдачу свидетельств, а также занимается вопросами, связанными с ведением Журнала непрерывной регистрации истории судна.

Согласно австралийскому законодательству, регистрации подлежат суда длиной свыше 24 м, а также суда, совершающие зарубежные рейсы, за исключением особо оговоренных в законе случаев (суда длиной менее 24 м, правительственные суда, рыболовные суда, прогулочные суда). Регистрация осуществляется в двух реестрах: Общем реестре и Международном судовом реестре (AISR). Данная система аналогична той, которая применяется в Норвегии (см. ниже).

Зарегистрировать судно в Общем реестре могут граждане Австралии или юридические лица, созданные по австралийскому праву, если будет подтверждено, что судно находится в собственности гражданина или граждан Австралии; если больше половины акций судна принадлежат австралийцам; если судно находится в совместной собственности, при этом большинство владельцев являются австралийцами.

Регистрация в Международном судовом реестре (AISR) допускается для судов, находящихся в собственности или

под управлением Австралии и занимающихся преимущественно международной торговлей, т. е. осуществляющих международные рейсы на протяжении не менее чем половины от каждого календарного года. Международной торговлей считается перевозка грузов в порты или из портов Австралии, а также транзитные проходы через австралийские территориальные воды. Не могут быть включены в AISR некоммерческие суда; суда длиной до 24 м; суда, осуществляющие перевозку преимущественно между портами Австралии; суда, в отношении которых не был заключен коллективный договор между владельцами и экипажем судна.

Заявку на регистрацию можно подать в Бюро регистрации в Канберре или в любом офисе Службы безопасности мореплавания Австралии. Документы могут быть представлены лично или отправлены по почте.

Канада. Регистрация судов в Канаде осуществляется на основании Закона о судоходстве Канады 2001 г. Сама регистрация судов и выдача лицензий осуществляется Министерством транспорта Канады, главное управление которого располагается в Оттаве.

Согласно законодательству Канады, в этой стране предусмотрены два вида реестров: Канадский реестр судов и Реестр малых судов, – а также установлена система выдачи лицензий для малых судов без внесения их в реестр.

Обязательная регистрация в Канадском реестре судов предусмотрена для судов водоизмещением свыше 15 брт,

используемых в коммерческих целях (в том числе государственные суда), владельцами которых являются граждане Канады; лица, постоянно проживающие на территории Канады, и компании, зарегистрированные на территории Канады (если судно не зарегистрировано в реестре иностранного государства, если оно не является прогулочным судном и находится в собственности «квалифицированного персонала»).

Кроме того, возможна регистрация в Канадском реестре прогулочных судов, судов, принадлежащих компаниям, осуществляющим деятельность на территории Канады на основании законодательства Канады или провинции Канады (в том числе дочерним компаниям), а также если судно находится во владении и пользовании лица по договору, согласно условиям которого данное судно перейдет в собственность этого лица по окончании действия этого договора.

Кроме того, в Канадском реестре судов могут временно регистрироваться суда, строительство которых осуществляется на территории Канады.

В Канадском реестре малых судов регистрируются суда с водоизмещением не более 15 брт, используемых в коммерческих целях, мощность двигателей на которых не превышает 10 лошадиных сил (7,5 кВт); речные паромы, принадлежащие правительству государства; суда с мощностью двигателей свыше 10 лошадиных сил. Кроме того, регистрация в таком реестре возможна (даже если на судно не распростра-

няются обязательные условия регистрации), если владельцу необходимо иметь порт приписки для своего судна или иметь возможность заложить судно в ипотеку.

Кроме того, Законом о судоходстве Канады 2001 г. предусмотрена выдача лицензий частным судам, используемым для досуга, мощность двигателя на которых не должна превышать 10 лошадиных сил, без обязательного занесения в реестр (лицензия *Pleasure craft*). Для судов, в отношении которых осуществляется выдача такой лицензии, возможна (но необязательна) регистрация в Канадском реестре судов. Регистрация в Канадском реестре судов может потребоваться, если необходимо иметь постоянный порт приписки, получить возможность доказать факт владения судном или же возможность заложить судно в ипотеку.

В случае нарушения условий об обязательной регистрации судна Закон о судоходстве Канады 2001 г. предусматривает наложение крупного денежного штрафа.

Кипр. Правовое регулирование регистрации судов на Кипре осуществляется на основании свода законов, принятых с 1963 г.

Судно может быть зарегистрировано в судовом реестре Кипра, если:

1. более чем 50 % акций судна принадлежат:
 - а) гражданам Кипра;
 - б) гражданам ЕС, не проживающим постоянно на Кипре, но назначившим своего уполномоченного представителя в

Республике Кипр;

2. 100 % акций судна принадлежат одной или более корпорациям, зарегистрированным и действующим:

а) в соответствии с законодательством Республики Кипр, имеющим зарегистрированный офис в Республике;

б) в соответствии с законом любой другой страны – участницы ЕС, имеющей свой зарегистрированный офис, органы управления или основное место деятельности которых находятся в пределах Европейской экономической зоны и которые либо назначили уполномоченного представителя на Кипре, либо передали управление судном в полном объеме кипрской компании или обществу управления суднами, осуществляющим свою деятельность на Кипре;

в) за пределами Кипра или страны – участницы ЕС, управляемым гражданами Кипра или гражданами стран – участниц ЕС либо назначившим уполномоченного представителя на Кипре или передавшим управление судном в полном объеме кипрской компании или обществу управления суднами, осуществляющим свою деятельность на Кипре.

Компания считается находящейся под управлением кипрскими гражданами или гражданами стран – участниц ЕС, если большинство директоров компании являются кипрскими гражданами или гражданами стран – участниц ЕС.

Заявка на регистрацию подается через местных адвокатов. На момент регистрации судно должно быть обследовано

представителями признанного на Кипре квалификационного общества. Заявка на регистрацию судов подается на имя министра коммуникаций и работ. Одновременно в судовой регистр Кипра направляется выписка из классификационного общества, в которой указывается класс судна, соответствие международным торговым сертификатам.

Законодательство Кипра предусматривает три вида регистрации: предварительную, постоянную, параллельную.

Предварительная регистрация судна может быть осуществлена в любом государстве, в котором Кипр имеет дипломатическое представительство или консульство. Предварительная регистрация предоставляется на срок шесть месяцев. После этого регистрация может быть продлена один раз еще на три месяца.

Постоянная регистрация предварительно зарегистрированного судна должна быть осуществлена в течение девяти месяцев со дня, с которого оно было предварительно зарегистрировано.

Параллельная регистрация. Правительство Кипра допускает параллельную регистрацию судов, т. е. судно может числиться одновременно и в реестре той страны, где оно было зарегистрировано первоначально, и в кипрском судовом реестре. Для параллельной регистрации судов должны быть выполнены следующие условия:

а) судно должно быть зафрахтовано кипрской компанией на условиях бербоут-чартера;

- б) законы страны первоначальной регистрации судна должны допускать возможность параллельной регистрации;
- в) в кипрский судовой регистр предоставляется письменное согласие первоначального регистратора и держателей объекта залога в том случае, если судно передано в залог.

В период параллельной регистрации первоначальная регистрация приостанавливается, и судно должно ходить под кипрским флагом. В документах судна указывается номер по кипрскому судовому регистру и порт приписки.

Новая Зеландия. Правовое регулирование регистрации судов в Новой Зеландии осуществляется на основании Закона о регистрации судов 1992 г. (Ship Registration Act 1992).

Реестр состоит из двух частей (часть А и часть В) и включает в себя подробную информацию о тех судах, которые должны быть зарегистрированы в соответствии с Законом о регистрации судов 1992 г., и тех судах, владельцы которых могут по своей инициативе зарегистрировать их в данном реестре.

В части А регистрируются крупные коммерческие суда длиной свыше 24 м, за исключением прогулочных судов; судов, осуществляющих судоходство исключительно во внутренних водах Новой Зеландии; баржи, эксплуатируемые в прибрежных водах; суда, освобожденные от регистрации на основании письменного распоряжения министра, принадлежащие новозеландцам, эксплуатируемые иностранными резидентами на условиях димайз-чартера либо которые заре-

гистрированы на основании законодательства иностранного государства. Могут быть также зарегистрированы прогулочные суда Новой Зеландии; суда, управление которыми осуществляется новозеландскими операторами на условиях димайз-чартера (за исключением прогулочных судов и судов, принадлежащих новозеландцам); суда, принадлежащие новозеландцам, не превышающие в длину 24 м; суда, принадлежащие новозеландцам и осуществляющие судоходство исключительно во внутренних водах; суда, являющиеся баржами и не выполняющие рейсы за пределами прибрежных вод; суда, большая доля собственности в которых принадлежит лицу или лицам, постоянно проживающим на Ниуэ или Токелау, и соответствующие критериям, предъявляемым к судам, принадлежащим новозеландцам.

В части В регистрируются прогулочные суда, принадлежащие новозеландцам; принадлежащие новозеландцам суда, не превышающие в длину 24 м; суда, доля в общей собственности которых свыше 32 акций принадлежит иностранным гражданам, имеющим право на постоянное проживание на территории Новой Зеландии.

В части А или части В (по выбору) должны быть зарегистрированы прогулочные суда, принадлежащие новозеландцам и предназначенные для трансграничного судоходства, а также суда длиной не более 24 м, предназначенные для трансграничного судоходства.

Регистрация в части А бессрочная, в части В – на пять

лет с правом дальнейшего продления. Кроме того, преимуществом регистрации в части А является выдача свидетельства о праве собственности на судно, а также возможность приобрести судно в ипотеку.

В соответствии с законом судно признается принадлежащим новозеландцам, если оно находится в собственности одного или нескольких собственников – граждан Новой Зеландии и отсутствуют собственники – граждане других государств; если собственниками являются три лица и более, большая часть которых являются гражданами Новой Зеландии; если большая часть долей находящегося в общей собственности судна принадлежит гражданам Новой Зеландии. По данному закону категорию «граждане» следует толковать расширительно: сюда входят как физические, так и юридические лица, а также правительство Новой Зеландии.

Норвегия. В Норвегии существует два реестра судов: Норвежский обычный регистр (реестр) судов (Norwegian Ordinary Ship Register – NOR), утвержденный Законом о торговом судоходстве № 39 от 24 июня 1994 г., и Норвежский международный регистр судов (Norwegian International Ship Register – NIS), ведение которого регулируется Законом о Международном регистре судов № 48 от 12 июня 1987 г.

Регистрации в NOR в обязательном порядке подлежат все суда длиной от 15 м (если они не зарегистрированы в реестре другой страны), в том числе морские платформы и им подобные сооружения. По инициативе судовладельца в NOR мо-

гут быть зарегистрированы суда длиной от 10 до 15 м, коммерческие суда, некоторые рыболовные суда, прогулочные суда. В NOR могут быть зарегистрированы суда, принадлежащие норвежским компаниям или компаниям государств – членов Европейской экономической зоны. Суда прочих государств подлежат регистрации в NIS. В случае если судно строится или будет строиться в Норвегии, оно может быть зарегистрировано в судостроительном реестре, являющемся составной частью NOR. После завершения строительства судна оно может быть переведено в NOR, NIS или иностранный судовой реестр. Как показывает практика, многие из построенных в Норвегии судов впоследствии регистрируются в NOR или NIS.

В NIS, в отличие от NOR, непосредственно регистрируются иностранные судовладельцы, и данный реестр позволяет регистрировать иностранных моряков на условиях норвежского трудового права или трудового права других государств, предусмотренных коллективным трудовым договором между федерацией работодателей и профсоюзом моряков. NIS был признан в качестве второго реестра Международной федерации работников транспорта (ITF).

Судам, зарегистрированным в NIS, не позволяется осуществлять перевозки грузов или пассажиров между норвежскими портами или осуществлять регулярные рейсы между норвежскими и иностранными портами. При регистрации судна в NIS обязательным условием является то, что управ-

ляющая компания и представитель должны быть норвежскими.

Регистрация судов в обоих реестрах осуществляется специальным органом – Регистратором судов (Skipsregistrene), расположенным в Бергене, входящем в структуру Министерства торговли и промышленности. Управление морского судоходства Норвегии является органом, осуществляющим руководство по всем вопросам, связанным с безопасностью и мореходством всех норвежских судов, а также обеспечения соответствующей квалификации моряков. В результате проведенной реформы с 1 января 2012 г. оба регистра были объединены с Управлением морского судоходства Норвегии в Администрацию морского судоходства Норвегии, в результате чего процесс регистрации судов был значительно упрощен. Администрация морского судоходства Норвегии входит в структуру Министерства торговли и промышленности.

США. Регистрация судов является одной из старейших функций, принятых на себя правительством США. Основным правовым актом, регулирующим государственную регистрацию судов, является 11-й акт Первого континентального конгресса (1774). Регистрация судов в США осуществляется Береговой охраной США.

Для регистрации судов в США необходимо наличие следующих условий: судно должно быть не менее 5 нетто-регистрационных тонн; принадлежать гражданам либо юридическим лицам США (за исключением некоторых судов для ликвида-

ции разливов нефти); использоваться в территориальных водах или исключительной экономической зоне США либо использоваться при осуществлении каботажного судоходства, если специальными правилами не установлено иное. Правила по регистрации судов распространяются также на суда, плавающие в районе Великих озер.

Кроме федерального законодательства, специальные правила судоходства и регистрации судов устанавливаются законами штатов. Особо благоприятно в этой связи право штата Делавэр. В этом штате суда регистрируются в соответствии с Правилами судоходства штата Делавэр 1999 г. Налоговое законодательство Делавэра носит достаточно мягкий характер. Регистрация судов (в том числе иностранных судовладельцев) возможна при условии регистрации компании в данном штате. Но суда, которые зарегистрированы в Делавэр, должны большую часть календарного года осуществлять судоходство в водах этого штата, что на практике не соблюдается, хотя целенаправленно не преследуется. Однако отдельные случаи споров между судовладельцами и Береговой охраной США все-таки происходят. Такая ситуация обусловлена расхождением между федеральным законодательством и законодательством штатов по вопросам их компетенции, что достаточно часто происходит в США.

3.4. Обсуждение проблемы создания Глобального реестра организациями и конференциями системы ООН

Учитывая роль Глобального реестра в управлении рыболовном и предотвращении ННН промысла, Генеральная Ассамблея ООН, ФАО и ИМО ежегодно уделяют значительное внимание продвижению концепции учреждения такого реестра. Подготовленные ими материалы, на наш взгляд, должны быть учтены при формировании Глобального реестра.

Генеральная Ассамблея ООН в ряде своих резолюций одобрила усилия ФАО по формированию реестра и рекомендовала ей продолжить работу в этой области. Например, в резолюции «Обеспечение устойчивого рыболовства», принятой на 68-й сессии 9 декабря 2013 г., рекомендуется ФАО в сотрудничестве с государствами, региональными организациями экономической интеграции, ИМО активизировать усилия по разработке и ведению всеобъемлющего Глобального реестра рыбопромысловых судов, транспортных судов-рефрижераторов и вспомогательных судов, включая систему универсальных судовых идентификаторов (UVI), используя систему нумерации ИМО первоначально для рыболовных судов валовой вместимостью свыше 100 брт.

КОФИ на своих 27-й, 28-й, 29-й, 30-й и 31-й сессиях постоянно обсуждал вопрос о необходимости учреждения Глобального реестра. В частности, КОФИ высказался за продолжение разработки Глобального реестра с использованием фазового подхода и высказанных инициатив по признанию необходимым глобального унифицированного судового

идентификатора (UVI) как важного звена Глобального реестра в определении судов; предложил UVI как первый шаг к применению судами 100 брт; отметил необходимость координации реестров РФМО с Глобальным реестром; поддержал усилия ФАО по оказанию помощи развивающимся странам по созданию или укреплению (совершенствованию) региональных реестров судов.

Департамент по рыболовству и аквакультуре ФАО принял эти рекомендации к исполнению.

В качестве дополнительной инициативы ФАО разработал базу данных, которая аккумулирует имеющуюся в открытом доступе информацию о рыбопромысловых судах. Программа «Поисковик рыбопромысловых судов» содержит более чем 200 тыс. записей о судах. В настоящее время «Поисковик рыбопромысловых судов» получает данные из 13 источников, включая все РФМО, национальные и региональные реестры.

В апреле 2014 г. в Гааге состоялся саммит ООН о вкладе Мирового океана в обеспечение продовольственной безопасности и голубого роста (blue growth). Этот форум высокого уровня постановил ускорить разработку и принятие Глобального реестра рыболовных судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения, а также сбор дополнительной информации о судах, меры по имплементации требований государства порта.

3.5. Позиция Европейского союза в отношении кон-

по созданию Глобального реестра

За текущее десятилетие Евросоюзом был создан достаточно эффективный механизм управления рыбохозяйственной деятельностью, который, как надеются европейские специалисты, позволит решить существующие проблемы и перейти к устойчивому развитию рыбохозяйственного комплекса. Неотъемлемой частью этого механизма, обеспечивающей его эффективность и жизнеспособность, является общеевропейская система регистрации рыболовных судов⁷¹. Эта система регистрации предполагает передачу всеми государствами-членами на постоянной основе специальным образом организованной информации обо всех судах, несущих флаг таких государств-членов, без изъятия по размеру или тоннажу в Общеевропейский реестр. Из переданных сведений формируется общая база данных, которая находится в открытом доступе. При включении судна в базу данных ему присваивается уникальный несменяемый идентификационный номер (CFR), который позволяет пользователю в реальном времени выяснить историю судна вне зависимости от смены флага и наименования судна. Однако вышеуказанные номера уникальны и несменяемы только внутри самой европейской системы регистрации и существуют только до того момента, пока судно не изменит флаг государства – члена ЕС на флаг какой-либо другой страны. Европейская регистра-

ционная система никак не коррелирует с другими системами регистрации, что обуславливает высокую степень вероятности регистрации одного и того же судна в одно и то же время в нескольких реестрах с разными номерами.

В своем нынешнем виде Общеввропейский реестр выполняет две основные функции: а) обеспечивает эффективное функционирование системы ввода рыболовных судов в Общеввропейский реестр и вывода их из него (entry/exit scheme), т. е. является инструментом выполнения ЕС взятых на себя международных обязательств по сокращению промысловых мощностей; б) обеспечивает быстрый доступ к качественной и полной информации о судне и проведенных им промысловых операциях, чем значительно повышает эффективность работы инспектирующих и иных контрольных органов (например, портовых служб), т. е. является инструментом противодействия незаконному, несообщаемому и нерегулируемому промыслу.

Оценив все преимущества открытой системы регистрации судов, особенно в деле противодействия ННН промыслу, в Евросоюзе полагают, что Общеввропейский реестр должен стать для ЕС переходным этапом к созданию Глобального реестра, который включал бы в себя не только рыболовные суда, но также и рефрижераторные суда и суда снабжения. В связи с этим ЕС активно поддерживает международные усилия, предпринимаемые, в частности, в рамках ФАО по продвижению проекта по созданию такого Глобального реестра.

Так, в 2010 г. Европарламент принял резолюцию «Противодействие ННН промыслу на глобальном уровне – роль ЕС в такой борьбе» № 2010/2210 (INI). В п. 41 резолюции было прямо указано, что ЕС должен «полностью поддерживать все инициативы ФАО, направленные на создание в возможно короткие сроки Глобального реестра рыболовных судов, рефрижераторных судов и судов снабжения, в который должны быть на обязательной для государств основе включены все суда водоизмещением более 10 т».

Резолюции Европарламента не имеют обязательной силы. Однако этот инструмент служит стратегическим целям, направляя и координируя работу различных европейских политических институтов. Поэтому, принимая во внимание рекомендации этой резолюции Европарламента, учитывая также последовавшее за принятием этой резолюции публичное заявление главы Департамента по рыболовству Европейской комиссии о всемерной поддержке Евросоюзом проекта по созданию Глобального реестра, ЕС в 2013 г. начал разработку и финансирование совместного с ФАО проекта (GCP/GLO/466/EC) по созданию системы международных правил и требований, необходимых для унификации и стандартизации информационных блоков данных о рыболовных судах, которые будут необходимы для внесения в Глобальный реестр. Параллельно ЕС и Европарламент приняли регламент (ЕС) № 1380/2013 «О некоторых аспектах общей европейской рыболовной политики», положениями которого среди

прочего определено, что ЕС для достижения основной цели общей европейской рыболовной политики должен «поддерживать и развивать все международные проекты, планы и действия, которые необходимы для искоренения ННН промысла» (ст. 28). Во исполнение вышеуказанного положения в начале 2014 г. Европейская комиссия поручила Европейскому фонду по морским делам и рыболовству подготовить и заключить с ФАО в 2014 г. грантовое соглашение. Срок действия такого соглашения должен составить пять лет. Европейский фонд, согласно грантовому соглашению, должен выделять на цели создания и внедрения Глобального реестра как перспективного инструмента противодействия ННН промыслу 225 тыс. евро в год.

Финансируя проект создания Глобального реестра, ЕС ожидает, что через пять лет могут быть достигнуты следующие результаты: а) будут разработаны базовые международно-правовые документы, регламентирующие среди прочего обязательства государств, правила и требования к информационной составляющей Глобального реестра и доступа к нему (причем в ЕС полагают, что в основу таких документов должны лечь именно те требования и правила, которые будут разработаны в рамках проекта GCP/GLO/466/EC); б) будет создан прототип многофункциональной и доступной в режиме онлайн базы данных; в) будет начат процесс комплектования базы данных со всей соответствующей информацией о судах.

Кроме того, учитывая тот факт, что ключевым элементом при создании Глобального реестра станет универсальный судовой идентификатор (UVI), а также то, что таким идентификатором станет судовой номер ИМО, ЕС уже принял ряд шагов, конечной целью которых должно стать включение требования об обязательности наличия номера ИМО для всех рыболовных судов во всех документах, регулирующих рыболовную и связанную с ней деятельность на всех уровнях управления (национальном, региональном и глобальном). Так, например, в апреле 2013 г. Евросоюз выступил с инициативой о необходимости внесения изменений в ряд резолюций Комиссии по тунцам Индийского океана (ИОТК), с тем чтобы включить наличие номера ИМО в перечень обязательных условий для получения судном разрешения на ведение промысла в районе ИОТК. В отношении тех судов, которые уже внесены в реестры ИОТК, ЕС предлагает установить срок, в течение которого они должны получить такой номер (до 1 января 2015 г.), в ином случае они не смогут больше принимать участие в промысле в Конвенционном районе. В ЕС готовится также ряд изменений в общеевропейское законодательство, с тем чтобы обеспечить наличие номеров ИМО у всех судов европейского рыболовного флота без исключений (такие изменения коснутся норм о регистрации судов, норм о портовом контроле, норм о сертификации уловов европейских судов и др.).

Государства – члены ЕС, следуя положениям ст. 218 До-

говора о функционировании ЕС, определяющим исключительные полномочия ЕС в международных отношениях и в формировании общеевропейской политики в области рыболовства, должны исполнять решения ЕС, принятые им в отношении тех или иных международных инициатив или проектов. Руководствуясь вышеуказанной статьей, ЕС среди прочего обязал своих государств-членов привести национальное законодательство в соответствие с требованиями к информации о судах, которые будут необходимы для формирования Глобального реестра; уполномочил государства-члены поддержать все действия ИМО, направленные на постепенное введение повсеместности использования номеров ИМО для рыболовных судов (поскольку сам ЕС как объединение государств не может быть членом ИМО и, соответственно, не может участвовать в голосовании); определил степень финансового участия государств-членов в финансировании проекта ФАО по созданию Глобального реестра в рамках грантового соглашения Европейского фонда.

Подытоживая вышесказанное, можно прийти к заключению о том, что ЕС поддерживает и будет в дальнейшем осуществлять поддержку проекта ФАО по созданию Глобального реестра (финансовую, техническую, организационную) как крайне важного инструмента преодоления ННН промысла. В 2012 г. комиссар по морским делам и рыболовству ЕС М. Даманаки заявила: «Мы поддерживаем усилия ФАО по созданию Глобального реестра рыболовных судов, кото-

рый установит глобальный унифицированный идентификатор судов. Этот реестр может быть полезным в борьбе с ННН промыслом».

Выводы и предложения

1. Глобальный реестр является одним из новейших средств борьбы с ННН промыслом.

В нормативных документах ФАО и ИМО не содержатся требования для получения UVI. Для выполнения этих задач необходимо информировать судовладельцев, национальных администраторов, РФМО и другие заинтересованные стороны о преимуществах и условиях участия в Глобальном реестре.

На наш взгляд, такими минимальными требованиями могли бы быть зарегистрированный владелец; государство флага; название рыболовного судна; порт приписки; адрес владельца или владельцев; предыдущий флаг или флаги (в том числе по бербоут-чартеру); место и год постройки; тип судна; дедвейт; длина; расчетная высота борта; ширина; водоизмещение в брутто-регистрационных тоннах; нетто-тоннаж; верфь постройки; страна постройки; параллельная регистрация (если есть); дата внесения в судовый реестр государства флага; дата удаления из реестра (государством предыдущего флага).

2. По нашему мнению, Глобальный реестр:

1. позволит провести всеобъемлющую оценку количественного (число судов, суммарная мощность и пр.) и каче-

ственного (технические характеристики) состава мирового рыболовного флота и представить наиболее полную картину проведенных в Мировом океане промысловых операций (виды, районы, периоды и пр.);

2. позволит вскрывать факты незаконной деятельности судна в реальном времени, что станет мощным сдерживающим фактором для лиц, собирающихся принять участие в ННН промысле, а также значительно затруднит незаконную деятельность для тех лиц, которые ее уже осуществляют;

3. обеспечит должный уровень прозрачности и отслеживаемости как в отношении рыболовных судов, так и в отношении рыбной продукции, так как предоставит возможность доступа ко всей соответствующей информации, в том числе и к информации о судах, участвующих в связанной с промыслом деятельности (данным о перегрузках в море, об операциях по снабжению судов в море);

4. сможет эффективно выполнять функции «службы одного окна», так как обеспечит любому своевременный доступ к проверенной информации, поступающей в базу данных из различных надежных источников (портовых служб, судовладельцев, инспектирующих и регистрирующих органов и пр.) в режиме реального времени;

5. станет хорошей площадкой для обмена информацией между различными соответствующими службами государств флага, государств порта, прибрежных государств и государств сбыта;

6. позволит благодаря уникальному несменяемому номеру, присвоенному каждому судну, устанавливать связи между различными источниками информации (перекрестная проверка), что будет способствовать выявлению реальных виновных лиц;

7. позволит доказывать законность или незаконность происхождения рыбной продукции через включение уникальных номеров судов во все сертификаты о регистрации, сертификаты на уловы, декларации о выгрузке, товарные накладные и пр.;

8. будет способствовать выполнению государствами наиболее эффективным способом своих обязательств по Соглашению ФАО 2009 г. о мерах государства порта (повышая эффективность и скорость работы инспекционных и иных контрольных органов);

9. позволит проводить мониторинг действий государства флага;

10. значительно упростит и ускорит проведение расследований и мероприятий по мониторингу, контролю и наблюдению;

11. позволит пресечь практику по смене флагов на «удобные», так как такая практика потеряет свой смысл в связи с наличием несменяемого на протяжении всей жизни судна номера;

12. обеспечит быстрый поиск информации о реальном выгодоприобретателе;

13. обеспечит повышение уровня информированности о промысловых ННН операциях и о способах такой деятельности, что будет способствовать более эффективному и своевременному противодействию ННН промыслу;

14. будет способствовать развитию потенциала государств в вопросе об их дисциплинированности в плане ведения национального реестра;

15. позволит гармонизировать и унифицировать работу над созданием реестров всех уровней.

Стратегический документ, указывающий дальнейший путь разработки и применения Глобального реестра, должен быть представлен ФАО на 33-й сессии КОФИ⁷².

В совокупности все указанные выше преимущества, которые мог бы дать Глобальный реестр, обеспечат создание благоприятной среды для искоренения ННН промысла; повышение продуктивности рыбохозяйственного комплекса через организацию эффективного и устойчивого управления рыболовной деятельностью, что чрезвычайно улучшит ситуацию с продовольственной безопасностью.

1. Глобальный реестр должен быть облечен в соответствующий правовой документ, поскольку такой документ должен иметь обязательный характер. Этот процесс может состоять из двух этапов. На первом этапе следует принять Добровольные руководящие принципы об исполнении Глобального реестра. Такой документ будет содержать нормы «мягкого» права.

На втором этапе следовало приступить к разработке в рамках ФАО Соглашения о порядке регистрации рыболовных судов и ведении Глобального реестра.

2. При разработке проекта такого соглашения должны быть приняты во внимание следующие международно-правовые документы: Конвенция ООН 1982 г., Соглашение ООН 1995 г. о рыбных запасах; Соглашение ФАО 1993 г. по открытому морю; Соглашение ФАО 2009 г. о мерах государства порта; Кодекс 1995 г.; МДП ННН промысла 2001 г.; Добровольные руководящие принципы в отношении действий государства флага 2014 г.; Декларация по предотвращению ННН рыбного промысла 2005 г.; Модельная схема по мерам государства порта 2002 г., а также резолюции ООН, ИМО и КОФИ⁷³.

§ 4. Национальные планы государств по борьбе с ННН промыслом

4.1. Государства – члены ФАО обязаны иметь национальные планы по предотвращению ННН промысла

Основные требования к национальным планам государств

Согласно п. 25 МПД ННН промысла, государствам следует скорее и не позже чем через три года после принятия МПД разработать и ввести национальные планы действий в целях дальнейшего выполнения задач данного плана и полного осуществления его положений как составной части их программ и бюджетов управления рыбным промыслом.

Эти планы также должны по возможности включать меры по осуществлению инициатив, принятых соответствующими региональными организациями по управлению рыболовством в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН промысла. При этом государства должны поощрять полное участие и вовлеченность всех заинтересованных сторон, включая отрасль, рыбопромысловую общественность и неправительственных организаций.

Однако, по данным ФАО, пока примерно 40 стран приняли национальные планы, причем содержание их существенно отличается друг от друга.

Вне сомнения, национальные планы государств должны различаться по структуре и набору проблем. И это впол-

не объяснимо. Такие планы должны основываться на национальной рыбохозяйственной политике государства и учитывать основные принципы рыболовного законодательства страны и роль его в общей системе международного сотрудничества в рыбохозяйственной сфере.

На наш взгляд, в любом национальном плане должны содержаться следующие базовые положения.

1. *Обязанности государства флага.* В этой части необходимо изложить меры по улучшению системы регистрации рыболовных судов. Речь должна идти о следующих мерах:

а) распространение требований о регистрации как можно большего количества судов, включая малые суда;

б) обеспечение возможности контролировать суда до выдачи разрешений;

в) координация деятельности соответствующих правительственных органов, участвующих в процессе регистрации;

г) обеспечение того, чтобы договоренности о фрахтовании судов не приводили к ННН промыслу.

2. *Создание полного реестра рыболовных судов.* В данный раздел необходимо включить данные о судах, информацию об уловах, затратах на маркированную сеть. В этом разделе рекомендуется отразить меры, требующие от судов данные, связанные с получением разрешений на ведение промысла до начала проведения рыбопромысловой деятельности, а также меры контроля за транспортными и вспомога-

тельными судами.

3. *Другие меры контроля.* К таковым относятся меры, позволяющие отслеживать рыболовные суда и их деятельность (включая требования к организации сбора данных и представления отчетности СМС, программы использования наблюдателя и т. д.).

В эту группу должны войти меры по улучшению наблюдения в море, в том числе за счет согласованных договоренностей о высадке на борт и инспектировании в открытом море.

В числе мер должны быть также меры по обеспечению надлежащей маркировки рыболовных судов и промысловых снастей.

В качестве обязательной меры должно быть введение достаточно строгих наказаний за ведение ННН промысла.

4. *Меры прибрежного государства.* В данном разделе следует дать краткий перечень мер государства флага по борьбе с ННН промыслом в водах под национальной юрисдикцией, который осуществляется судами прибрежного государства.

Центральным разделом должны быть меры борьбы с ННН промыслом в водах под национальной юрисдикцией, который осуществляется иностранными судами, включая использование соглашений о доступе.

Соответствующее внимание должно быть уделено сотрудничеству с другими прибрежными государствами для борьбы с ННН промыслом.

5. *Меры государства порта.* Данный раздел должен ос-

новываться на требованиях Соглашения ФАО 2009 г. о контроле государством порта. В этом разделе необходимо указать на то, чтобы иностранные рыболовные суда, пытающиеся получить доступ в порт, предоставляли предварительное уведомление.

В национальных планах необходимо предусмотреть меры по улучшению инспектирования иностранных рыболовных судов в порту. Должны быть перечислены причины отказа в доступе в порт иностранным судам, которые подозреваются в осуществлении или поддержке ННН промысла. Безусловно, следовало бы определить пути и средства сотрудничества с другими прибрежными государствами для борьбы с ННН промыслом, а также пути и средства выполнения мер государством порта, принятых региональными организациями по управлению рыболовством.

6. *Международно согласованные рыночные меры.* Такие меры подразделяются на две категории: меры, принятые в рамках региональных организаций по управлению рыболовством, и меры, принятые иными способами.

В национальных планах должно быть предусмотрено представление в такие организации информации о судах, которые подозреваются в осуществлении или поддержке ННН промысла. В обязательном порядке необходимо предусмотреть введение принятых рыбохозяйственными организациями систем сертификации и документации уловов. Ко второй категории относятся меры по улучшению прозрачности

рынков, чтобы дать возможность отслеживать рыбу или рыбопродукцию; принятие законодательства, согласно которому заключение сделок или торговля рыбой или рыбопродукцией, полученной при ННН промысле, будут считаться нарушением.

7. Осуществление национальных планов в рамках РФМО. В данном разделе следует привести краткий перечень действий по выполнению мер, принятых региональными рыбохозяйственными организациями для борьбы с ННН промыслом; и это предложение об укреплении организационных структур таких организаций. Разработать и внести предложения о дополнительных механизмах соблюдения норм и правил, принятых в рамках этих организаций; об улучшении сбора и обмена информацией в рамках соответствующих организаций; об усилении мониторинга, контроля и наблюдения в рамках организации; о разработке всесторонних систем государств порта в рамках рассматриваемых организаций; об улучшении системы региональных организаций по сертификации и документации; о сохраняющейся проблеме ННН промысла, осуществляемого государствами, не являющимися членами региональных организаций.

8. Особые потребности развивающихся государств. В национальных планах необходимо отразить основные направления участия в работе по оказанию помощи развивающимся государствам через двусторонние и многосторонние механизмы.

Полезные рекомендации для разработчиков национальных планов содержит методическая работа ФАО «Национальный план по борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом; модели для прибрежных и небольших островных развивающихся стран» ⁷⁴.

Данный типовой план состоит из двух частей. Первая часть содержит рекомендации для прибрежных государств, в ней излагаются вопросы управления рыболовством; структура государственных и общественных органов; порядок выдачи лицензий и условия регистрации судов; процедура контроля, мониторинга и наблюдения; процедура наказания, штрафов и других видов санкций. Отдельный раздел посвящен участию прибрежных государств в международных договорах по рыболовству, региональных рыболовных организациях и региональных программах развития рыболовства.

Вторая часть плана касается малых островных развивающихся стран. В ней должны быть сведения о рыболовной индустрии страны и ее потребностях. Далее в национальных планах следует изложить процедуру управления рыболовством, сбора данных, требования законодательства, ответственность государств и прежде всего государств флага. Отдельный раздел плана должен быть посвящен процедуре контроля судов в портах. Национальный план для небольших островных стран должен содержать меры по регламентации торговли рыбой и рыбопродукции.

На ряде сессий КОФИ данный примерный план получил

положительную оценку.

4.2. Краткая характеристика национальных планов некоторых государств по борьбе с ННН промыслом

Основные положения планов по предотвращению ННН промысла некоторых зарубежных стран

Испания. В апреле 2004 г. директорат по продовольствию, сельскому хозяйству и рыболовству Испании одобрил Национальный план по борьбе с ННН промыслом № 48.

Испания считает, что одним из эффективных средств борьбы с ННН промыслом является регулирование доступа рыбопродукции на рынок. Поэтому Испания сконцентрировала свои усилия на обеспечении контроля за рыбопродукцией в портах и на таможнях. Другая проблема заключается в идентификации судов. Иностранные суда, заходящие в порты Испании, должны представить портовым властям фотографию судна и копию рейсового задания. Следующая проблема касается идентификации собственников судов. В Испании принят законопроект, согласно которому должна быть установлена реальная связь между судном и собственником судна. В соответствии со своим Национальным планом Испания учредила реестр судов третьих стран, и эти суда должны разгружать уловы в портах Испании. Цель такого реестра сводится к установлению контроля над судами третьих стран путем их идентификации и контроля. Этот реестр является эквивалентным каталогом судов, в котором отражаются технологические характеристики и номер судна по

Ллойдовскому регистру.

Посредством этого Национального плана Испания намерена идентифицировать и координировать те аспекты контроля за выгрузкой судов, которые касаются не только рыболовных, но также и торговых судов, заходящих в порты государств – членов ЕС.

На основе своего Национального плана действий по борьбе с ННН промыслом Испания намерена достичь следующих целей:

1. эффективного управления рыболовством во всех его аспектах на основе сохранения и устойчивого использования живых морских ресурсов;
2. поддержания перспективных морских экосистем;
3. консолидации усилий в рыболовном секторе и противодействия нелегальной практике, касающейся промысла ресурсов;
4. защиты социальных прав экипажей судов, работающих на судах под «удобными» флагами.

В начале 2015 г. испанское правительство объявило о начале операции «Воробей» по расследованию причастности нескольких компаний к ННН промыслу⁷⁵.

Если следствие докажет участие обвиняемых в ННН промысле, в том числе наличие финансовых связей, это может привести к наложению значительных штрафов на испанские компании и граждан. Данный случай будет первым после вступления в силу с начала этого года нового закона о рыбо-

ловстве.

Проводимая властями операция касается компаний, базирующихся в Ла-Корунье (Галисия) и подозреваемых в связях с пиратскими рыболовными судами, действующими в водах Антарктики и нарушающими Конвенцию о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Испанское Министерство сельского хозяйства, продовольствия и окружающей среды назвало некоторые из этих судов: «Куньлунь» (Kunlun), «Сунхуа» (Songhua), «Юндин» (Yongdin), «Сандер» (Thunder) и «Сибул» (Seabull). По данным этого министерства, все эти суда осуществляли незаконную деятельность с использованием «удобных» флагов и постоянно меняли названия и флаг.

В январе 2015 г. власти Новой Зеландии обнаружили суда, осуществлявшие незаконный промысел патагонского клыкача, которые могли быть связаны с испанскими компаниями.

Канада. В сентябре 2005 г. в Канаде принята вторая редакция Национального плана действий по борьбе с ННН промыслом⁷⁶.

Целями данного документа являются: 1) определение плана Канады по предотвращению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла; 2) описание существующей политики Канады и законодательства, связанных с вышеуказанными проблемами; 3) определение мероприятий по борьбе с этим явлением.

В первом разделе отмечается, что основные угрозы запасам в исключительной экономической зоне Канады и за ее пределами включают в себя промысел видов, находящихся под мораторием; превышение допустимого прилова для видов, находящихся под мораторием; превышение судами квот или количества рыбы, разрешенного к промыслу; утилизация и вылов молоди рыб; предоставление недостоверных сведений об уловах; промысел в районах, которые были закрыты для рыболовства; неэффективное управление со стороны государства флага своими судами в открытом море.

Законодательная база Канады обеспечивает управление и защиту рыбных ресурсов, биологически устойчивым образом; определение возможных действий, которые доступны для предотвращения разрушительных методов и практики ННН промысла. Одновременно продолжается поиск эффективных решений на международном уровне.

Основными законодательными актами в области рыболовства являются следующие.

1. Закон о Министерстве рыболовства и океанов. Он определяет полномочия этого министерства в области рыболовства и морских исследований. Кроме того, это министерство занимается также рыболовством во внутренних водах.

2. Закон о рыболовстве. Определяет политику Канады в области управления рыболовством; уполномочивает министра на разделение квот, выдачу лицензий или разрешений на промысел, принятие мер по защите среды обитания или

предотвращение загрязнения. Этот закон регулирует также правоотношения в области любительского рыболовства, рыболовства и аборигенного рыболовства.

3. Закон о защите прибрежного рыболовства. Направлен на охрану от вымирания видов диких животных, а также видов, имеющих особый интерес и ценность.

Для обеспечения сохранения и устойчивого использования рыбных ресурсов в международных водах Канада участвует во многих международных и региональных организациях (ФАО, НАФО, НПАФК). Она ратифицировала Конвенцию ООН 1982 г., Соглашение ООН 1995 г. о рыбных запасах; Соглашение ФАО 2009 г. о мерах государства порта; Соглашение ФАО 1993 г. об открытом море. Канада официально приняла Кодекс 1995 г., МПД ННН промысла, и другие документы ФАО.

Национальный план действий содержит перечень мероприятий относительно Атлантического и Тихого океанов. Применительно к Атлантическому океану конкретные действия могут служить целям:

а) достижения оптимального сочетания мониторинга, контроля и надзора, которые включают в себя электронные системы наблюдения за рыболовными судами и орудиями лова, услуги портального мониторинга и присутствие наблюдателей на борту рыболовных судов;

б) усиления сдерживания с помощью более эффективных мер наказания за незаконный лов рыбы (увеличение прому-

силлия будет поставлено в зависимость от его вклада в сохранение запасов);

в) повышения отраслевого саморегулирования путем соблюдения протоколов с правом Министерства рыболовства и океанов проводить встречи по вопросам обеспечения мер сохранения ресурсов;

г) разработки новых подходов и стимулов для поддержания уровня использования ресурсов;

д) разработки других соответствующих мер принуждения (п. 2.2) Канада использует различные средства мониторинга, контроля и наблюдения (MCS) для обеспечения устойчивого использования рыбных ресурсов.

Канадская система использования судов и программа мониторинга Доксайд⁷⁷ являются одним из наиболее важных методов достижения Канадой целей MCS. Канада также признает необходимость постоянного анализа и совершенствования этих операций в целях обеспечения их постоянной эффективности.

Министерство регулярно заключает контракт с частными авиакомпаниями на осуществление воздушных рейсов наблюдения за Атлантическим и Тихоокеанским побережьями. Самолеты оборудованы современными системами радиолокации, навигации и управления и способны вести ночную фотосъемку для сбора доказательств незаконной промысловой деятельности.

В Национальном плане имеется раздел об осуществлении

Международного плана действий ФАО по управлению промысловыми мощностями 1998 г.

Благодаря плану комплексного управления рыбным хозяйством Канада осуществила меры по поддержанию баланса между промысловыми мощностями и имеющимися ресурсами. В прошлом, когда существовала проблема избыточных мощностей, в Канаде была реализована серия активных действий и программных мероприятий, в том числе по выкупу лицензий на промысел и ведению программы раннего выхода на пенсию рыбаков.

Дополнительно стоит отметить применение ограничения по орудиям лова и районам промысла.

Министерство рыболовства и океанов начало реализацию Национального плана действий по управлению рыбопромысловым потенциалом. Для реализации его создана целевая группа.

Канада будет и впредь поддерживать инициативу ФАО и другие международные мероприятия, направленные на уравнивание и сбалансированность промыслового усилия не только в национальных, но и в международных водах. Канада будет поддерживать ведущую роль региональных организаций по управлению рыболовством, усилия их по оценке промысловых мощностей для промысла трансграничных и далеко мигрирующих рыб и рыболовства в открытом море.

В Национальном плане содержатся меры по эффективно-му выполнению мероприятий и обязательств Канады в об-

ласти рыболовства. В частности, предусмотрено изучение всех международных договоров, ратифицированных Канадой, и определение МПД по борьбе с ННН промыслом в качестве ключевого элемента в предотвращении незаконного промысла. В ходе анализа этих документов будет определено, какими должны быть усилия Канады для выполнения их требований, а также будут выявлены устаревшие положения или положения, слабо влияющие на вновь возникающие проблемы, связанные с ННН промыслом.

В Национальном плане предусмотрено появление обзора эффективности деятельности всех региональных организаций по управлению рыболовством с участием Канады. Будут выявлены пробелы и недостатки в работе таких организаций, чтобы определить возможные варианты решения проблем для Канады.

Для реализации рыночных мер по борьбе с ННН промыслом в Национальном плане предусмотрено принятие следующих мер:

- а) предотвращение ввоза рыбы и рыбопродуктов с судов и (или) с территорий государств, которые определены региональными организациями по управлению рыболовством как поддерживающие ННН промысел или участвующие в нем;
- б) согласование с портовыми властями документации об уловах и сертификации товаров;
- в) предупреждение поставки нелегальной продукции;
- г) разработка в рамках региональных организаций по

управлению рыболовством и принятию для введения торговых мер в целях обеспечения справедливости, прозрачности и согласованности.

Национальный план содержит предложения по институциональному укреплению региональных организаций. В разд. 3.1 отмечается, что такие организации должны более эффективно выполнять свои функции в деле предотвращения, сдерживания и ликвидации ННН промысла. В открытом море 75 % мировых рыбных запасов значительно истощены. Они подвержены чрезмерной эксплуатации, что свидетельствует о неэффективном управлении. Поэтому Канада настаивает на принятии мер по усовершенствованию институциональных режимов региональных организаций по управлению рыболовством.

В Национальном плане изложены следующие мероприятия:

- а) подготовка предложений о совершенствовании мандатов и роли организаций в целях согласования подходов к управлению живыми ресурсами и внесения изменений в международное право;
- б) интеграция экосистемного сохранения биоразнообразия и предосторожный подход в деятельности организации;
- в) повышение роли прибрежных государств;
- г) обеспечение необходимыми ресурсами региональных организаций (п. 3.1).

Канада будет разрабатывать дополнительные механизмы

обеспечения соблюдения норм и правил, одобренных региональными организациями по управлению рыболовством, такие как:

а) разработка совместных эффективных механизмов по обзору за соблюдением судами правил по управлению рыболовством;

б) развитие инспекций и процедур осмотра судов в соответствии с Соглашением ООН 1995 г. о рыбных ресурсах;

в) укрепление портового контроля;

г) стандартизация наказания за нарушение правил рыболовства, чтобы оно носило достаточно серьезный характер;

д) разработка мер по более эффективному регулированию предотвращения перегрузок с судов на море и предотвращения деятельности вспомогательных судов, ведущих ННН промысел;

е) размещение наблюдателей на борту рыболовных судов для выполнения правил рыболовства;

ж) создание централизованного режима лицензирования;

з) обеспечение реальной связи между государством флага и их судами.

В Национальном плане намечены меры по улучшению сбора и обмена информацией непосредственно и с помощью региональных организаций по управлению рыболовством. К таким мерам относятся, в частности, анализ отчетов о нарушениях, предполагающих применение санкций против владельцев, операторов и капитанов судов, ведущих ННН про-

мысел; установление более тесных связей с региональными организациями по управлению рыболовством, например обмен списками судов-нарушителей; более предметное сотрудничество рыбопромышленников с неправительственными организациями, обладающими ценной информацией о ННН промысле; установление более тесных связей с сетью MCS для преодоления информационного разрыва.

К Национальному плану прилагаются сравнительные таблицы соотношения международных норм и норм по тематике борьбы с ННН промыслом и соотношения положений МПД и Национального плана Канады по борьбе с ННН промыслом.

Норвегия. К настоящему времени в Норвегии нет Национального плана борьбы с ННН промыслом. Правовые нормы в этой области содержатся в ряде законодательных и подзаконных нормативных актах.

Закон «Об управлении живыми морскими ресурсами» от 6 июня 2008 г. На его основании Министерство рыболовства и директорат рыболовства могут издавать соответствующие нормативные целевые акты. Они сотрудничают с политическими и другими органами по предотвращению и расследованию незаконной рыболовной деятельности.

С ноября 1998 г. в Норвегии введен черный список судов. Последствия включения судна в этот список заключаются в том, что судну отказывают в выдаче лицензии на ведение промысла в исключительной экономической зоне Норвегии.

Суда не могут быть зарегистрированы под норвежским флагом и, следовательно, не могут получить разрешение на участие в рыбном промысле.

Основными причинами для включения в черный список являются:

- а) участие в рыбном промысле в нарушение квот промысла в международных водах;
- б) нахождение судна в ННН списке региональных организаций по управлению рыболовством.

В 2010 г. в Норвегии создана национальная консультативная группа против организованного ННН промысла. В нее вошли представители Министерства рыболовства, Министерства обороны, Министерства юстиции, Министерства финансов и др.

С мая 2007 г. по рекомендации НЕАФК составляется список норвежских и иностранных судов, занимающихся ННН промыслом. Этим судам в соответствии с предписанием директората рыболовства запрещаются выгрузка, перегрузка и переработка рыбы в портах Норвегии, а также перегрузка рыбы на суда, включенные в ННН список, составляемый региональными организациями по управлению рыболовством.

Судам, занесенным в ННН список, запрещаются осуществление выгрузок, заходы в порты, проведение сервисных услуг и снабжение на территории Норвегии. Судно может быть исключено из списка в случае, если государство флага предпримет достаточные санкции в отношении дан-

ных судов.

В соответствии с гл. 8 закона «Об управлении живыми морскими ресурсами» от 6 июня 2008 г. Министерство рыболовства вправе принять меры против ННН промысла. В частности, оно может запретить выгрузку уловов живых морских ресурсов, добытых судами, не являющимися норвежскими или судами, не находящимися под командой норвежского гражданина, если:

а) вылов живых морских ресурсов из запаса, который представляет общий интерес для Норвегии и других государств и не является предметом совместного режима управления;

б) вылов был произведен в нарушение требований, установленных для данного типа промысла, что привело к превышению обоснованного общего допустимого улова или в нарушение международных соглашений;

в) государство флага не может подтвердить по запросу норвежских властей или соответствующей региональной организации по управлению рыболовством, где вылов был произведен во время рыболовной деятельности, которая производилась не в нарушение режима промысла, согласованного обеими сторонами (ст. 50).

Далее, согласно ст. 51, Министерство рыболовства вправе издавать предписания, касающиеся:

1. во-первых, запрета выгрузки, перегрузки и обработки уловов в норвежских портах судами, которые не являются

норвежскими, если такие суда принимали участие в рыболовной деятельности с серьезными нарушениями правил рыболовства;

2. во-вторых, запрета выгрузки, перегрузки и обработки уловов в норвежских портах судами, которые не являются норвежскими, если такие суда принадлежат юридическому лицу или управляются юридическим лицом, которое использовало другое судно для участия в рыболовной деятельности с серьезным нарушением требуемого типа добычи или с серьезным нарушением правил рыболовства, которые были согласованы с другой стороной;

3. в-третьих, запрета выгрузки и снабжения в порту с судов, которые являются или становятся объектом запрета вышеуказанными пунктами;

4. в-четвертых, запрета перегрузки, снабжения и получения любой поддержки в территориальных водах Норвегии от судов, которые являются или становятся объектом запрета вышеуказанных пунктов;

5. в-пятых, запрета снабжения и поддержки от судов, используя норвежское судно или другими способами, если судно является или становится объектом запрета вышеуказанными двумя пунктами;

6. в-шестых, запрета снабжения и любой поддержки от судов, используя норвежское судно или другими способами, если судно является или становится объектом запрета предусмотренными п. 1 и 4;

7. в-седьмых, запрета (предусмотренного п. 1 и 6) применительно к судам, которые включены в списки судов, которые принимали участие в ННН промысле.

Король Норвегии может принять предписания, запрещающие судам, которые не являются норвежскими, вход в норвежские внутренние воды, если имеют место требования, запрещающие выгрузку уловов в норвежском порту.

Министерство рыболовства может в порядке ведения борьбы с ННН промыслом запретить только деятельность, которая может подорвать национальные меры управления или меры, принятые международными рыбохозяйственными организациями по управлению рыболовством. Глава 9 этого закона регламентирует порядок реализации уловов, добытых или доставленных в результате ННН промысла.

В соответствии со ст. 53 запрещено получать или продавать уловы, добытые в нарушение условий, изложенных в данном законе. Однако директорат рыболовства вправе выдать разрешение на продажу уловов в следующих случаях:

- а) право на улов переходит к соответствующей организации или государству (например, в результате конфискации);
- б) в порядке возмещения затрат на выгрузку улова и его сохранение.

Глава 12 закона регламентирует вопросы ответственности за преступления, в том числе за ННН промысел. За такой промысел предусматривается наложение штрафа, тюремное заключение на срок до одного года.

Серьезные преступления, совершенные преднамеренно, наказываются лишением свободы на срок до трех лет.

Республика Корея. Национальный план действий Республики Корея по борьбе с ННН промыслом состоит из 11 глав и по структуре в основном соответствует МПД ННН промысла⁷⁸.

В преамбуле говорится, что ННН промысел может подорвать рыболовство или нанести серьезный ущерб рыбным запасам.

В преамбуле объявляется, что Национальный план является добровольным, однако он включает существенные элементы обязательности как программа, единодушно одобряемая и оценивающая ННН промысел как важную проблему, требующую решения.

В разд. 2 определяются цели и принципы Национального плана. Например, целью его является подготовка систематических мер в соответствии с целями МПД ННН промысла и выполнение обязательств государств укреплять сотрудничество с соответствующими государствами по управлению рыболовством в борьбе с ННН промыслом.

В этом разделе Национального плана содержатся определения таких ключевых понятий, как «незаконный рыбный промысел», «нерегистрируемый рыбный промысел» и «нерегулируемый рыбный промысел». Они по содержанию практически совпадают с аналогичными определениями МПД ННН промысла.

Третий раздел плана определяет ответственность государств за ННН промысел. Корейская Республика будет периодически инкорпорировать международные меры, в том числе и рекомендации региональных организаций по управлению рыболовством в национальное законодательство.

В этом же разделе приведена краткая таблица «Карательные меры против ННН промысла». Например, за промысел без разрешения глубоководных видов рыб виновное лицо может быть осуждено на срок до трех лет или приговорено к штрафу на сумму до 2 млн вон.

В последующих разделах большое внимание уделяется ответственности государств флага, выдаче разрешений, регистрации судов и т. д.

Соединенные Штаты Америки. В преамбуле Национального плана США по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного нерегистрируемого и нерегулируемого промысла 2004 г.⁷⁹ отмечается, что США будут по-прежнему в числе лидеров международного сообщества в их усилиях по борьбе с ННН промыслом. США активно участвовали в разработке МПД ННН промысла и мер, принятых в различных региональных организациях по управлению рыболовством. Хотя США не являются стороной Конвенции ООН 1982 г., они «рассматривают ее положения, касающиеся сохранения и рационального использования живых морских ресурсов, как отражающие (reflecting) обычное международное право» (п. 3).

США являются участником большинства значимых международных соглашений в этой области. Они одними из первых ратифицировали Соглашение ООН 1995 г. о рыбных запасах, а также Соглашения ФАО 1993 г. по открытому морю. Последнее пока не вступило в силу, но США в полном объеме выполняют положения Соглашения. Соединенные Штаты активно призывают другие государства присоединиться к обоим международным документам и осуществлять их в полном объеме.

Далее констатируется, что США являются участником многих международных соглашений, в рамках которых созданы региональные организации по управлению рыболовством. Кроме того, Соединенные Штаты внесли значительный вклад в развитие и реализацию многих необязательных международных документов, включая Кодекс 1995 г., МДП ННН, резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 46/215, которая ввела мораторий на использование крупномасштабных дрейфтерных сетей в открытом море. «Соединенные Штаты намерены продолжать занимать активную позицию в реализации этих международных документов и развитии многих новых документов», – указывается в этом Плате (п. 4 ст. 3). Далее в данном разделе излагаются принципы контроля государства за своими гражданами.

Американский Закон Лейси (The U. S. Lacey Act) определяет как незаконное действие любого лица, находящегося под юрисдикцией США, осуществляющего «импорт, экс-

порт, транспортировку, продажу, получение, приобретение, владение или покупку любой рыбы... выловленной, переработанной или проданной в нарушение каких-либо... иностранных... законов, договоров или положений» (абзац 2 п. 3.2). Официальные лица США успешно применяют Закон Лейси для преследования граждан США, которые участвуют в определенных формах ННН промысла. Однако такое преследование осуществляется только тогда, когда обнаружена связь «между подозрительной деятельностью» и интересами США, например когда рыба или рыбные продукты были отчуждены, доставлены или использованы в любом месте, находящемся под юрисдикцией США.

Далее в Национальном плане США рассматривается вопрос о судах, не имеющих национальности.

Законодательство США позволяет применять принудительные меры в отношении судов, не имеющих гражданства. Во-первых, Закон Магнусона – Стивенса о сохранении и управлении рыбными запасами позволяет США захватить и преследовать в судебном порядке суда, участвующие в крупномасштабном дрифтерном промысле в открытом море. Закон об ответственном рыболовстве в открытом море дает США более широкие права воздействия на суда, ведущие ННН промысел. В соответствии с этим законом США могут преследовать в судебном порядке суда, не имеющие гражданства, обнаруженные в открытом море в ходе нарушения каких-либо международных мер по сохранению и управле-

нию, признанных Соединенными Штатами.

США также поддерживают усилия по предотвращению потери гражданства судами при их передаче под новый флаг. При поддержке США ИМО одобрила резолюцию А.923, в которой настоятельно призываются государства первоначального флага получать подтверждение от государств нового флага о том, что владельцем завершены все административные процедуры и что судно готово быть зарегистрированным под новым государственным флагом, прежде чем аннулировать старую регистрацию (абзац 4 п. 3.2). В соответствии со своим законодательством США неоднократно предпринимали санкции по отношению к иностранным судам. В п. 3.4 Плана приведены примеры с судами Кореи, Польши и других стран, которые занимались промыслом в нарушение правил промысла.

В Национальном плане США изложены вопросы мониторинга, контроля и наблюдения, схема доступа к рыбным ресурсам, программы наблюдения, обучения персонала, схема контроля на борту судов, участие общественности.

Подробно остановимся еще на двух важных положениях рассматриваемого Плана.

В п. 3.8 изложены состояние дел и перспективы сотрудничества США с рядом стран в области борьбы с ННН промыслом.

В 1991 г. США подписали меморандум о взаимопонимании с Китайской Народной Республикой, что облегчает сов-

местные действия в поддержку моратория на дрифтерный промысел в открытых водах северной части Тихого океана. Меморандум разрешает досмотр судов одной стороны, подозреваемых в крупномасштабном дрифтерном промысле в открытом море, правоохранительными органами другой стороны. Меморандум также предусматривает возможность для должностных лиц КНР находиться на борту фрегатов Береговой охраны США для участия в патрулировании в открытом море районов дрифтерного промысла. С 1993 г. США выполняют обширную программу многостороннего сотрудничества в рамках Комиссии по анадромным рыбам северной части Тихого океана (НПАФК). Комиссия сыграла важную роль в ликвидации крупномасштабного рыбного промысла в открытом море. С момента своего создания США и НПАФК обменивались информацией об усилиях правоохранительных органов по охране анадромных видов, что завершилось созданием координирующего органа, который заседает каждый год для обсуждения работы и одобрения планов на последующие годы.

По инициативе США в 2000 г. создан Совет органов береговой охраны северной части Тихого океана. В него вошли главы соответствующих береговых охранных органов США, России, Японии, Канады, Республики Корея и Китая. Менее чем за три года этот орган превратился в важнейший форум для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес особенно по вопросам безопасности на море, морской

контрабанды совместного патрулирования и охраны живых морских ресурсов.

Как отмечается в Национальном плане, «США должны стремиться расширять количество взаимовыгодных соглашений такого рода, чтобы побудить государства, которые могут быть источником незаконно промысла, соблюдать режим глобального сохранения ресурсов и управления ими» (абзац 7 п. 3.8).

Важным положением Национального плана США является раздел, названный «Обязанности государства флага». В нем констатируется, что США несут ответственность за контроль за промысловой деятельностью под американским флагом в соответствии с международным правом. Меры контроля за рыболовными судами могут быть реализованы либо путем регистрации рыболовных судов, либо путем ведения реестра рыболовных судов и дачи разрешений на промысел.

1. Регистрация рыболовных судов. Все суда водоизмещением от 5 т и более, которые принадлежат гражданам США или корпорациям, обязаны быть зарегистрированы в Центре документирования национальных судов Службы береговой охраны, если такие суда планируется использовать в торговых операциях с рыбой. Рыболовные суда менее 5 т могут не проходить федеральную регистрацию, но при этом будут иным образом зарегистрированы в отдельных штатах страны.

Выдача разрешений для судов США на промысел в рай-

онах рыболовства под юрисдикцией США или в открытом море является обязанностью Национальной службы морского рыболовства.

При регистрации судов в Центре документирования национальных судов от владельца требуются доказательство гражданства США, а также доказательство того, что судно было построено в Соединенных Штатах, и свидетельство о снятии предыдущего флага. Раздел 401 Закона Магнусона – Стивенса требует от Министра торговли «выработки рекомендаций по осуществлению стандартизированных правил регистрации рыболовного судна и улучшения системы управления информацией на региональной основе».

2. Реестр рыболовных судов. МПД ИНН промысла призывает каждое государство флага вести реестр рыболовных судов, имеющих право плавать под его флагом. Это положение касается как судов, которым разрешено вести промысел в открытом море, так и тех, которым разрешено вести промысел в своей исключительной экономической зоне. США ведут учет всей информации, определенной МПД по ННН промыслу в отношении зарегистрированных в федеральных органах рыболовных судов, за исключением фотографий судна на момент регистрации и истории нарушений, совершенных судном. Например, Центр документирования национальных судов Службы береговой охраны имеет базу данных, по которой можно отследить собственников судов и обременения (ипотеки, залоги и т. д.) всех рыболовных су-

дов. Однако США не ведут единую базу данных для рыболовных судов, зарегистрированных в отдельных штатах (п. 4.2).

В Соединенных Штатах требуется получение разрешения на ведение рыболовства в самых крупных и коммерчески важных районах. В остальных районах рыболовства не существует единого механизма выдачи разрешений. Здесь часто используется множество различных процессов и критериев обзора, которые имеют различную продолжительность и которые могут привести к путанице при подаче заявки и при возобновлении разрешений. В частности, проверяется история нарушений. В районах рыболовства, где требуются разрешения, американские суда должны иметь такие разрешения на борту.

Соединенные Штаты ограничили иностранный промысел в своих водах. Хотя США не требуют наличия разрешения от государства флага для иностранных рыболовных судов в водах, находящихся под их юрисдикцией, США требуют наличия наблюдателей на борту и соблюдения других мер соответствия. США присоединились к Соглашению ФАО 1993 г. по открытому морю и в этой связи требуют, чтобы все рыболовные суда Соединенных Штатов, занимающиеся промыслом в открытом море, имели соответствующие разрешения, выданные с соблюдением всех согласованных на международном уровне мер сохранения и управления, признанных Соединенными Штатами. Держатели разрешений обязаны

вести промысел в соответствии с положениями этих соглашений и американских законов.

Согласно законодательству США, все транспортные и вспомогательные суда, участвующие на перегрузочных операциях, имели предварительное разрешение на перевалку. В Законе Магнусона – Стивенса изложены различные запреты на деятельность по перевалке как американскими, так и иностранными судами.

Законодательство США в целом запрещает иностранным рыболовным судам и судам, которые действуют как «плавающие базы» для рыболовных судов в море, выгружать свой улов в портах США. Однако Американское Самоа, Гуам и Виргинские острова освобождены от исполнения этих запретов. Поэтому иностранные суда, которые принимают в море рыбу, и рыболовные суда под иностранным флагом могут выгружаться в этих портах.

В Национальный план США включены следующие рекомендации.

1. Рассмотреть вопрос об увеличении размеров штрафов или повысить санкции, применяемые в соответствии с Законами Магнусона – Стивенса и Лайста, а также другими законодательными актами в области рыболовства.

2. Рассмотреть как можно скорее возможность широкого внедрения и использования системы VMS⁸⁰, в том числе национальной системы VMS США.

3. Вести оценку и разработку дополнительных мер в отно-

шении надлежащего использования и публикации данных, полученных от VMS США.

4. Осуществлять координацию с международными партнерами в целях обеспечения того, чтобы требования по использованию VMS были введены в действие в соответствии с региональными и международными стандартами.

5. Рассмотреть вопрос о создании системы расширенного охвата наблюдателями ранее не охваченных районов рыболовства или увеличить покрытие таких районов наблюдателями для улучшения статистической достоверности.

6. Изучить возможность направления специальных агентов Национальной службы морского рыболовства в порты на Американском побережье для учреждения центров обучения рыбаков.

7. Заключать соглашения о шипрайдерах и соглашения об обмене опытом с сотрудниками правоохранительных органов тех стран, в которых рыболовство находится в критическом состоянии.

8. Изучить возможность обмена опытом с техническим составом правоохранительных органов таких стран для облегчения передачи данных.

9. В полной мере учитывать в международной сети данные MCS для обеспечения борьбы с ННН промыслом.

10. Составить списки сотрудников правоохранительных органов, уполномоченных вести обмен информацией, полученной от VMS.

11. Модернизировать систему слежения правоохранительными органами Национального управления по изучению океанов и атмосферы (NOAA).

12. Рассмотреть вопрос об укреплении мер, определенных в Законах Магнусона – Стивенса и Лайси и в других законодательных актах по рыболовству, преследующих ведение промысла в нарушение мер сохранения и управления, принятых региональными организациями по управлению рыболовством.

13. Публиковать результаты расследования случаев незаконной деятельности.

14. Рассмотреть вопрос о расширении существующих региональных специализированных многопрофильных сил контроля за импортом с задачей усиления мониторинга импорта и в целях повышения потенциала следственных органов США по отслеживанию операций с выловленной посредством ННН промысла рыбой с участием граждан США.

К Национальному плану приложена таблица, в которой изложена компетенция различных органов по борьбе с ННН промыслом.

Президент США Б. Обама 17 июля 2014 г. подписал меморандум под названием «Комплексная основа борьбы с ННН промыслом и оборотом морепродуктов». Меморандум адресован руководителям ведомств и органов исполнительной власти. Цель этого документа – создание всеобъемлющей рамочной структуры по борьбе с ННН промыслом

и оборотом морепродуктов. Как отмечается в меморандуме, ННН промысел продолжает подрывать экономическую и экологическую устойчивость рыболовства и рыбных запасов как в США, так и во всем мире. Глобальные потери, связанные с черным рынком ННН промысла, оцениваются в 10–23 млрд долл. США в год, снижают рентабельность легальных морепродуктов, провоцируя рост операций с незаконным оборотом морепродукции и подрывая экономические возможности легальных рыбаков в США и во всем мире.

В разделе «Политика» президент указал на следующее: считать политически обязательной для всех исполнительных департаментов и агентств борьбу с ННН промыслом и мошенническим образом добыванием морепродуктов путем укрепления координации и использования соответствующих инструментов власти и при необходимости улучшения прозрачности и отслеживаемости цепочки поставок морепродуктов. Всем учреждениям и офисам поручено отслеживать цепочки поставок морепродуктов и проверять подлинность продукции, применяя для исполнения такой политики соответствующие правила и законы для того, чтобы морепродукты, продающиеся в США, являлись законно выловленными и правильно маркированными.

Президент постановил, чтобы целевая группа по борьбе с ННН промыслом при Национальном совете по океанам (создана 19 июля 2010 г.) проводила заседания ежеквартально.

Не позднее чем через 180 дней после даты выхода ме-

меморандума целевая группа отчитывается перед президентом через Национальный совет по океанам.

Целевая группа в соответствующих случаях должна проводить консультации со структурами власти на государственном, местном и региональном уровнях, направленные на достижение целей и задач этого меморандума, а также с частным сектором, неправительственными организациями и научными учреждениями.

Меморандум не ущемляет законные полномочия исполнительных органов, ведомств или их руководителей.

4.3. Основные положения российского Национального плана по противодействию ННН промыслу

Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 г. предусматривает внесение в законодательство РФ изменений, предусматривающих усиление ответственности за нарушение правил рыболовства, а также использование данных систем мониторинга водных биоресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью рыбопромысловых судов в качестве доказательств при рассмотрении соответствующих правонарушений.

Впервые предложение о необходимости разработки и принятия российского Национального плана по предупреждению, предотвращению и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла было выдвинуто К. А. Бекашевым. Им же были разработаны и основные положения этого документа⁸¹. По его мнению, Национальный

план должен включать девять разделов. Специалистами Федерального агентства по рыболовству на основе этих и других высказанных в научных изданиях предложений был подготовлен подробный проект национального плана действий по предотвращению ННН промысла, который и был представлен для рассмотрения и одобрения в Правительственную комиссию по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса. План, разработанный на основе Кодекса 1995 г., МПД ННН промысла, Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. и Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 г., был утвержден распоряжением правительства Российской Федерации 25 декабря 2013 г.

По сравнению с аналогичным планом других государств российский Национальный план является компактным, состоящим из двух разделов: понятийного аппарата и перечня мероприятий по противодействию ННН промыслу и устранению причин и условий, способствующих формированию и развитию такого промысла. По содержанию Национальный план РФ наиболее близок к аналогичному плану США.

В п. 2 Национального плана РФ содержится отсылочная норма, связанная с определением ННН промысла. В нем сказано, что РФ согласна с определением ННН промысла, содержащимся в п. 3 разд. II МПД ННН промысла (см. выше).

В п. 3 приведен перечень следующих мероприятий:

а) проведение федеральными органами исполнительной

власти анализа законодательства Российской Федерации на соответствие его нормам международного права в области противодействия незаконному, несообщаемому и нерегулируемому промыслу и представление в правительство Российской Федерации предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации, в том числе в части:

1. регулирования деятельности по приемке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов;

2. создания и установления порядка ведения и использования перечня судов рыбопромыслового флота, в отношении которых достоверно подтверждено осуществление незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла;

3. регулирования порядка фрахтования судов рыбопромыслового флота для целей рыболовства;

4. маркировки судов рыбопромыслового флота и орудий добычи (вылова) водных биоресурсов;

5. инспектирования судов, плавающих под флагом иностранного государства, в российском морском порту;

б) усиление контроля за оборотом уловов водных биоресурсов, ввозимых на территорию Российской Федерации и вывозимых за ее пределы;

в) создание системы отслеживания происхождения уловов водных биоресурсов на всех этапах их перемещения;

г) создание на базе существующих отраслевых систем единой системы контроля за деятельностью судов рыбопромыс-

лового флота, осуществляющих добычу (вылов) водных биоресурсов, переработку и транспортировку уловов водных биоресурсов, а также за освоением квот добычи (вылова) водных биоресурсов с определением головного межведомственного оператора указанной системы;

д) введение в действие электронного судового журнала и использование усиленной квалифицированной электронной подписи капитанами судов рыбопромыслового флота в целях фиксации и передачи информации о рыбопромысловой деятельности;

е) установка на судах рыбопромыслового флота дополнительных средств технической аудио и видеофиксации, а также средств дистанционного доступа к необходимой информации;

ж) введение в действие системы документального подтверждения законности происхождения ввозимых на территорию Российской Федерации уловов водных биоресурсов;

з) установление возможности захода в российские морские порты судов, плавающих под флагом иностранного государства, которые документально подтвердили законность происхождения находящихся на их борту уловов водных биоресурсов;

и) развитие международного сотрудничества в области противодействия незаконному, несообщаемому и нерегулируемому промыслу и незаконному обороту уловов водных биоресурсов;

к) повышение эффективности мер контроля за судами под флагом иностранного государства в ответ на ведение ими незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла в морских пространствах, в которых Российская Федерация осуществляет суверенные права в отношении водных биоресурсов;

л) установление системы оповещения, предназначенной для распространения информации о фактах несоблюдения судами, плавающими под флагом иностранного государства, мер по сохранению и управлению водными биоресурсами;

м) обеспечение мероприятий, направленных на предотвращение участия граждан Российской Федерации в незаконном, несообщаемом и нерегулируемом промысле или в его поддержке, в том числе на борту судна, плавающего под флагом иностранного государства;

н) усиление административных и уголовных санкций в отношении нарушителей законодательства Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, соответствующих уровню допущенных нарушений и учитывающих стоимость полученных уловов водных биоресурсов, повторность допущенных нарушений, а также величину ущерба, нанесенного водным биоресурсам и среде их обитания;

о) непредоставление мер государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим незаконный, несообщаемый и нерегули-

руемый промысел;

п) совершенствование системы регистрации судов рыбо-промыслового флота;

р) определение правил обращения с конфискованными судами в целях недопущения их повторного вовлечения в незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел;

Во исполнение п. 2. распоряжения Правительства от 25 декабря 2013 г. необходимо утвердить перечень мероприятий по реализации Национального плана действий РФ по борьбе с ННН промыслом.

На наш взгляд, в этот перечень следовало бы включить нижеследующие важнейшие мероприятия.

1. Провести анализ соответствия российского законодательства в области противодействия ННН промыслу международным договорам в этой сфере и практике противодействия ННН промыслу и представить в правительство Российской Федерации предложения по имплементации норм международного права в российское законодательство и внесению изменений в Национальный план противодействия ННН промыслу и настоящий перечень, в том числе создание и установление порядка ведения и использования перечня судов рыбопромыслового флота, в отношении которых достоверно подтверждено осуществление незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла; маркировка судов рыбопромыслового флота и орудий добычи (вылова) водных биоресурсов; инспектирование судов, плавающих под фла-

гом иностранного государства, в российском морском порту.

2. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в связи с усилением уголовной ответственности за нарушения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, предусматривающих в том числе усиление уголовной ответственности в отношении нарушителей законодательства Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, соответствующих уровню допущенных нарушений и учитывающих стоимость полученных уловов водных биоресурсов и произведенной рыбной и иной продукции, а также величину ущерба.

3. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в связи с усилением административной ответственности за нарушение в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, предусматривающих в том числе усиление административной ответственности в отношении нарушителей законодательства Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, соответствующих уровню допущенных нарушений и учитывающих стоимость полученных уловов водных биоресурсов, а также величину ущерба; введение ад-

министративной ответственности за невыполнение требований по установке и обеспечению эксплуатации технических средств контроля, обеспечивающих автоматическую передачу данных о местоположении судна.

4. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части установления требований по оснащению судов, осуществляющих приемку, перегрузку, транспортировку, хранение и выгрузку уловов водных биоресурсов, добытых (выловленных) во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Каспийском (включая низовья впадающих рек) и Азовском морях, в районе действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов техническими средствами контроля, обеспечивающими автоматическую передачу данных о местоположении судна; по предоставлению судами, осуществляющими приемно-транспортные операции, информации о результатах такой деятельности и установление полномочий Минсельхоза России по определению порядка предоставления такой информации.

5. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусматривающий по-

рядок осуществления электронного взаимодействия граждан и юридических лиц с федеральным органом исполнительной власти по рыболовству с использованием специальных аппаратных и программных средств и электронной подписи, в том числе предоставление отчетности о деятельности судов рыбопромыслового флота и о деятельности организаций рыбохозяйственного комплекса; порядок осуществления контроля функционирования технических средств контроля местоположения судов (далее – ТСК); возможность выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов в электронном виде; возможность применения при осуществлении рыболовства электронного промыслового журнала (далее – ЭПЖ), позволяющего формировать судовые суточные донесения (далее – ССД) в соответствии с показателями судового, промыслового и технологического журналов, а также заверять ССД электронной подписью с целью обеспечения их юридической значимости.

6. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающих в том числе за неподачу ССД либо включение в ССД сведений, не соответствующих показателям судового, промыслового и технологического журналов; за принудительное (умышленное) нарушение функционирования ТСК; за неисполнение требований об обязательной регистрации в ОСМ предприятий

рыбохозяйственного комплекса и судов рыбопромыслового флота.

7. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и другие законодательные акты, предусматривающий порядок выдачи документов в отношении уловов водных биоресурсов и произведенной из рыбной и иной продукции из них, ввозимых на территорию Российской Федерации, добытых (выловленных) в морских районах при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства, подтверждающих законность происхождения таких уловов водных биоресурсов и произведенной из рыбной и иной продукции из них; порядок доставки на территорию Российской Федерации уловов водных биоресурсов, добытых (выловленных) в морских районах при осуществлении рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях, рыболовства в целях аквакультуры (рыболовства), любительского и спортивного рыболовства, а также рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, а также выдачи в отношении таких уловов документов, подтверждающих законность их происхождения.

8. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации предложения по изменению законодательства Российской Федерации в части создания правового ме-

ханизма для отказа в предоставлении или в части прекращения (приостановления) права на добычу (вылов) водных биоресурсов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, участвующим в ННН промысле, а также находящимся под управлением лица, лишенного права занимать должность капитана; в части установления запрета на выдачу разрешений на добычу (вылов) в случае наличия неоплаченных штрафов и исков по возмещению ущерба, причиненного водным биоресурсам, наложенного на капитана судна или судовладельца; приостановки и аннулирования действия разрешения на рыболовство судами, участвующими в ННН промысле; возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам ведением ННН промысла в районах действия международных договоров в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, и определения порядка возмещения такого ущерба; ведения и использования Национального списка судов ННН промысла и определения порядка возмещения такого ущерба; ведения и использования Национального списка судов ННН промысла и определения порядка и условий включения судов в такой список и исключения из него, а также полномочий Минсельхоза России по определению порядка ведения и использования такого списка; возможности изъятия и конфискации тех уловов водных биоресурсов и произведенной из рыбной и иной продукции из них, в отношении которых в ходе инспекции судна было установлено, что они не были внесены в судовые промысло-

вые документы и (или) не были отражены в ССД.

9. Подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения о целесообразности создания реестра судов рыбопромыслового флота, а также установления порядка его ведения и процедуры и условий внесения в реестр и исключения из него судов рыбопромыслового флота, обеспечивающих дальнейшую имплементацию реестра в международный реестр рыболовных судов.

10. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, направленного на организацию выполнения Соглашения ФАО 2009 г. о мерах государства порта.

11. Разработать и представить в Правительство Российской Федерации предложения по сокращению избыточных промысловых мощностей, а также сокращению субсидий и экономических стимулов, предоставляемых индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, участвующим в ННН промысле.

§ 5. Сотрудничество Российской Федерации по борьбе с ННН промыслом на двусторонней основе

Как было отмечено ранее, ННН промысел имеет место во всех районах Мирового океана, включая зоны национальной юрисдикции.

Российские рыбаки, к сожалению, среди лидеров по ННН промыслу в дальневосточных морях, особенно по «сидячим» видам континентального шельфа. Приведем лишь один пример. Суда под российским флагом в один только южнокорейский порт Донхе за период с 1 января 2010 г. по 7 февраля 2011 г. доставили 5297 т краба. При этом было легально добыто и оформлено на вывоз из России всего 315 т краба, что составляет менее 6 % реально проданного в этом порту количества⁸².

В 2010 г. оптимально допустимый улов камчатского краба был превышен в шесть с половиной раз, а по крабу волосатому – в 15 раз, по рыбе и морепродуктам – в два с половиной раза. Бюджет недополучил 800 млн долл. США.

Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 г., одобренная распоряжением Правительства 2 сентября 2003 г. (дополнена в 2008 г.), требует совершенствования системы государственного контро-

ля, надзора, охраны водных биоресурсов и среды их обитания, усиления ответственности в целях предотвращения и пресечения браконьерства, нелегального производства рыбной продукции и вывоза рыбной продукции за рубеж, нарушений установленных правил рыболовства.

Концепция призывает активизировать международное сотрудничество Российской Федерации в сфере рыболовства, разумеется, и в области борьбы с ННН промыслом⁸³.

Руководствуясь Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. (дополнена в 2015 г.), Положением о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г., с последующими изменениями и другими законодательными и нормативными правовыми актами, Росрыболовство поставило задачу заключить с максимальным количеством государств соглашения о борьбе с ННН промыслом.

К 1 марта 2015 г. заключено или достигнуто соглашение о заключении таких соглашений с более чем 15 государствами. Все соглашения и договоренности условно можно объединить в три группы.

В первую группу следует отнести двусторонние российско-иностранные соглашения по вопросам сотрудничества в области рыболовства, в которых предусмотрено сотрудничество и по вопросам борьбы или предотвращения ННН про-

мысла.

Так, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сенегал о сотрудничестве в области рыболовства от 4 февраля 2011 г. борьба с ННН промыслом живых морских ресурсов названа в числе основных направлений сотрудничества сторон (ст. 2). Согласно ст. 8 этого Соглашения, в целях борьбы с ННН промыслом российская сторона обязуется оказать помощь структурам Республики Сенегал, ответственным за мониторинг в этой сфере. Условия фактического осуществления такой помощи будут определены в протоколах Российско-Сенегальской смешанной комиссии по рыболовству. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Никарагуа о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, подписанное 9 февраля 2011 г. в Москве, определило, что стороны будут развивать сотрудничество, в том числе по вопросам предотвращения, предупреждения и ликвидации ННН промысла живых морских ресурсов (ст. 2).

Аналогичное предложение содержится в Меморандуме о взаимопонимании между Госкомрыболовством и ЕС по установлению принципов, целей и структуры диалога в области рыболовства от 24 апреля 2008 г. (п. 3), в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия от 16 октября 2010 г. и Правительством Эквадора от 11 апреля 2012 г. о сотрудничестве в

области рыбного хозяйства (ст. 2).

Во вторую группу следует отнести соглашения, которые посвящены исключительно вопросам предотвращения ННН промысла.

Первым из таких двусторонних актов явилось *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея о сотрудничестве в области предупреждения незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла живых морских ресурсов*, подписанное в Сеуле 23 января 2009 г. и являющееся действующим международно-правовым документом⁸⁴.

Общие положения

Соглашение состоит из преамбулы и 13 статей.

В преамбуле отмечается, что Соглашение базируется на принципах, изложенных в МПД ННН промысла 2001 г.⁸⁵

В отличие от этого Международного плана в Соглашении 2009 г. приводится более сжатое определение ННН промысла. Под таковым понимается промысловая деятельность, проводимая национальными или иностранными судами в водах, находящихся под национальной юрисдикцией государств сторон, в нарушение их законодательства; о которой не сообщалось или неправильно сообщалось компетентным органам сторон в нарушение законодательства государств сторон; проводимая в зоне действия соответствующей региональной организации по управлению рыболовством, участниками которой являются государства сторон, рыболовными

судами под флагом государства, не являющегося участником этой организации.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.