

# Актуальные направления деятельности ФАО по совершенствованию международно- правовых средств борьбы с ННН рыбным промыслом

DOI

Заслуженный деятель науки РФ, д-р юрид. наук, профессор **К.А. Бекашев** – советник Руководителя Росрыболовства, главный научный сотрудник – Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» ФГБНУ «ВНИРО»;

д-р юрид. наук, профессор **Д.К. Бекашев** – Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России)

@ profbek@mail.ru;  
dambek@yandex.ru

**Ключевые слова:**  
ФАО, ННН рыбный промысел, международное право, средства борьбы с ННН рыбным промыслом, совершенствование

**Keywords:**  
FAO, IUU fishing, international law, means to combat IUU fishing, improvement

## FAO'S CURRENT WORK TO IMPROVE INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS TO COMBAT IUU FISHING

Honored Worker of Science of the Russian Federation, Doctor of Juridical Sciences, Professor **K.A. Bekyashev** - adviser to the Head of the Federal Agency for Fisheries, Chief Researcher of VNIRO;  
Doctor of Juridical Sciences, Professor **D.K. Bekyashev** – Moscow State Institute of International Relations (MGIMO MFA Russia)

The international legal aspects of FAO's work aimed at improving the means of combating IUU fishing are examined in the article. It is provided updated information on the progress made in this topic. The authors analyze the FAO's voluntary documents which adopted in recent years aimed at preventing IUU fishing. In addition, the prospects for the development of new FAO documents in this area were identified. In conclusion, the question of whether the Russian Federation can implement the specified FAO documents on combating IUU fishing is considered, and appropriate recommendations have been developed.

### I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

На 34-й сессии Комитета по рыболовству ФАО (далее – КОФИ) в феврале 2021г. Отдел рыболовства ФАО (до 2020 г. – Департамент рыболовства и аквакультуры – прим. авторов) распространил рабочий документ «Борьба с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом» (далее – ННН рыбный промысел), в котором кратко изложены сведения о вкладе ФАО в решения задач 14.4 и 14.6, предусмотренных ЦУР-14 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Эти задачи предпола-

гают ликвидацию ННН рыбного промысла и запрет к 2020 г. субсидий, провоцирующих незаконный промысел [1].

В документе ФАО «COFI/20/7» описываются успехи, достигнутые по следующим направлениям:

- соблюдение и применение Соглашения ФАО о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН рыбного промысла 2009 г. (далее – Соглашение 2009 г.);
- итоги второй конференции Сторон Соглашения 2009 года;
- меры, принятые в рамках, разработанной ФАО, Глобальной

программы в поддержку применения Соглашения 2009 г. и дополняющих его международных документов;

- разработка и применение Глобального реестра рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения (далее – Глобальный реестр);

- подготовка Технического руководства по методикам и индикаторам оценки масштабов и последствий ННН рыбного промысла;

- ход переговоров о запрете субсидий, содействующих ННН рыбному промыслу.

Кроме того, в этом материале ФАО рассматриваются результаты глобального углубленного исследования по тематике перегрузки улова, рассматриваются итоги и рекомендации четвертого совещания Рабочей группы ФАО/ИМО/МОТ по борьбе с ННН рыбным промыслом, согласованные региональными организациями по управлению рыболовством (далее – РФМО).

ННН рыбный промысел подрывает усилия по устойчивому управлению рыболовством и снижает результативность мер по сохранению морского биоразнообразия, остается одной из серьезных угроз для морских экосистем. Продукция, полученная в результате ННН рыбного промысла, может попадать на зарубежные торговые рынки, препятствуя поступлению на них местного продовольствия.

В целях ликвидации ННН рыбного промысла приняты различные международные документы. Их можно объединить в три группы: документы обязательного характера, учредительные акты и решения РФМО и документы, имеющие, в целом, рекомендательный характер.

В первую группу входят, например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.), Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г. (далее – Соглашение 1995 г.), Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года, Соглашение по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море 1993 года (далее – Соглашение о флаге 1993 г.), Соглашение 2009 года.

Указанные акты многократно анализировались в журнале «Рыбное хозяйство», и нет необходимости излагать их содержание [2].

Во вторую группу можно включить учредительные документы РФМО и решения, принятые ими по различным аспектам предотвращения ННН рыбного промысла.

В третью группу можно включить документы ФАО, в целом, являющиеся добровольными, но они дополняют юридически обязательные конвенции и учредительные документы РФМО. Некоторым из этих документов посвящено данное исследование.

Как отмечается в докладе ФАО «Состояние мирового рыболовства и аквакультуры 2020», прогресс стран в применении международных документов по борьбе с ННН рыбным промыслом измеряется в рамках показателя 14.6 ЦУР. Методика его измерения была утверждена Межучережден-

В статье рассмотрены международно-правовые аспекты деятельности ФАО, направленной на совершенствование средств борьбы с ННН рыбным промыслом. Представлена актуализированная информация, касающаяся достигнутых успехов в данной области. Проанализированы, принятые в последние годы в рамках этой организации, документы рекомендательного характера, направленные на предотвращение ННН рыбного промысла. Помимо этого, определены перспективы разработки новых документов ФАО по борьбе с указанным негативным явлением. В заключении рассмотрен вопрос о том, возможна ли имплементация Российской Федерацией указанных документов ФАО по борьбе с ННН рыбным промыслом и разработаны соответствующие рекомендации.

ческой и экспертной группой по показателям достижения ЦУР-14 в апреле 2018 г. [4].

Субъектами борьбы с ННН рыбным промыслом, наряду с государствами, являются многие РФМО. В апреле 2020 г. ФАО, при содействии Сети секретариатов РФМО, провела опрос с целью установить, в какой мере эти организации применяют 15 предварительно определенных мер по борьбе с ННН рыбным промыслом. Результаты оказались следующими.

1. *Ведение реестра допущенных судов (активных, плавающих под флагами стран, не являющихся членами организации, зафрахтованных).* Эту меру применяют АНТКОМ, ККС БТ, ГКРС, ИАТТК, ИККАТ, ИОТК, НАФО, НЕАФК, НПФК, СЕАФО, СИОФА, СПРФМО, ВКПФК. Ее не применяет НПАФК.
2. *Требования в отношении номера ИМО.* Данную меру применяют все перечисленные организации, кроме НПАФК.
3. *Меры, применяемые к судам и гражданам, вовлеченным в ННН рыбный промысел или связанные с ним виды деятельности, в зоне действия конвенций РФМО.* Эту меру выполняют все опрошенные 13 РФМО.
4. *Ведение реестра судов, уличенных в ННН рыбном промысле (в том числе с учетом ведущихся другим РФМО реестров судов, уличенных в ННН-промысле).* Эту меру применяют 13 организаций.
5. *Сотрудничество с другими РФМО и международными организациями.* Эту меру не выполняет только ИККАТ.
6. *Внедрение стандартизированных технологий отслеживания судов.* Из 15 РФМО эту меру не выполняют НПАФК и НПФК.
7. *Эффективное осуществление юрисдикции и контроля в технической, административной и социальной областях над судами, плавающими под флагами государств-членов организации.* Эту меру не применяют ККСБТ и НАФО.
8. *Регулирование перегрузки улова.* Данную меру не выполняют ГКРС и НПАФК.
9. *Требования в отношении схем инспектирования (включая совместные инспекции в море).* Эту меру не применяют ККСБТ и ИАТТК.



10. Меры против судов, не имеющих национальности. Эти меры не применяются АНТКОМ, ККСБТ.
11. Применение мер государства порта и обмен информацией об инспекциях в портах. Эти меры не применяются двумя РФМО: ИАТТК и НПФК.
12. Применение региональных схем инспектирования на предмет соответствия. Данные нормы не применяются НЕАФК, НПАФК и СИОФА.
13. Особые требования в отношении развивающихся государств. Они не применяются АНТКОМ, ККСБТ, НПАФК, СИОФА.
14. Применение и реализация мер, связанных с торговлей. Эти меры не популярны и поэтому они не применяются АНТКОМ, ГКРС, НПАФК, НПФК, СЕАФО, СИОФА, СПРФМО, ВКПФК.
15. Применение схем документации улова, включая программы статистической документации. Эти схемы не применяют 8 РФМО (из 13 организаций).

Отметим, что наиболее известные и применяемые на практике документы ФАО также в разные годы анализировались нами на страницах журнала «Рыбное хозяйство». Например, такие как Кодекс ведения ответственного рыболовства 1995 г., Международный план действий по предотвращению, сдерживанию и ликвидации ННН рыбного промысла 1995 г. и ряд других [3].

Здесь же изложим международные документы, которые пока медленно внедряются в национальное законодательство государств, в т. ч. Российской Федерации. В то же время они являются авторитетными источниками борьбы с указанным негативным явлением.

## II. АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ ДОКУМЕНТОВ ФАО, ОТНОСЯЩИХСЯ К ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ННН РЫБНОГО ПРОМЫСЛА

### Добровольные руководящие принципы в отношении действий государства флага

Добровольные руководящие принципы в отношении действий государства флага были одобрены на 31-й сессии КОФИ, которая прошла в Риме 9-13 июня 2014 г. (далее – Руководящие принципы 2014 г.) Они нацелены на предупреждение, сдерживание и ликвидацию ННН рыбного промысла посредством эффективного выполнения государством флага своих обязанностей. Они имеют широкое применение и затрагивают цель и принципы, сферу применения, критерии оценки эффективности деятельности, сотрудничество между государствами флага и прибрежными государствами, процедуру проведения оценки, содействие соблюдению и предотвращение несоблюдения соответствующих требований государствами флага, сотрудничество с развивающимися государствами в деле укрепления потенциала, а также роль ФАО. Руководящие принципы 2014 г. должны стать инструментом для повышения уровня соблюдения государствами флага их международных обязанностей и обязательств в отношении регистрации судна под тем или иным флагом и контроля рыбопромысловых судов [5]. Отметим, что

один из авторов статьи Д.К. Бекашев участвовал в разработке этого документа в составе делегации Российской Федерации.

Согласно п.2 Руководящих принципов 2014 г. в рамках исполнения действующих обязанностей государству флага следует: действовать в отношении обязанностей государства флага в соответствии с положениями международного права; уважать национальный суверенитет и права прибрежных государств; предотвращать, сдерживать или ликвидировать ННН рыбный промысел или связанную с таким промыслом деятельность, направленную на его поддержку; эффективно осуществлять собственную юрисдикцию и контроль над судами, ходящими под его флагом; принимать меры, направленные на обеспечение того, чтобы лица, подпадающие под его юрисдикцию, включая владельцев и операторов судов, ходящих под его флагом, не поддерживали ННН рыбный промысел или связанную с таким промыслом деятельность, и не участвовали в них; обеспечивать сохранение и устойчивое использование живых морских ресурсов; использовать собственные обязанности в части сотрудничества, в соответствии с международным правом.

Руководящие принципы 2014 г. применяются к рыбному промыслу и, связанной с таким промыслом, деятельностью в морских районах за пределами национальной юрисдикции. Однако они могут применяться в пределах национальной юрисдикции государства флага или прибрежного государства с их согласия.

Рассматриваемый документ содержит критерии оценки действий государств и их судов.

Государству флага следует включать в национальные законодательные и нормативные акты правила, политику и сложившуюся практику, правила и принципы государства флага, обязательные для исполнения на основании положений международного права.

Государство флага должно принимать необходимые меры к обеспечению того, чтобы суда, ходящие под его флагом, не занимались какой-либо деятельностью, подрывающей эффективность международных мер по сохранению рыбных запасов и управлению ими, либо государство флага принимает и осуществляет меры по сохранению рыбных запасов и управлению ими, утвержденные соответствующей РФМО.

Государству флага необходимо создавать институционную, правовую и техническую базу или механизмы управления рыбохозяйственной деятельностью. Это предусматривает наличие правительственного агента или агентства, которое издает нормативные акты по применению Руководящих принципов 2014 года.

Наиболее эффективным средством применения Руководящих принципов 2014 г. является система регистрации судов. В частности, государства флага соблюдают минимальные требования, а именно:

а) разработанные ФАО Стандартные спецификации и руководящие принципы маркировки и идентификации рыболовных судов и соответствующие требования Международной морской организации (ИМО);

б) информация о владельце судна и операторах должна отражать сведения о фактически получающих выдачу владельцах и операторах;

в) информация об истории судна в полной мере должна отражать, имевшие место, смены флага и названия судна, а также характеристики судна.

Государствам флага следует сотрудничать с другими государствами, обмениваясь информацией о регистрации, прекращении регистрации и приостановлении регистрации судов. Процедуры регистрации государства флага являются доступными и прозрачными.

Государства флага, при необходимости, должны избегать регистрации судов, в истории которых имели место факты несоблюдения требований, за исключением случаев, когда собственник судна изменился и предыдущий владелец не имеет с судном никакой связи, а также регистрация судна под его флагом не влечет за собой ННН рыбного промысла.

Государству флага следует осуществлять регистрацию судна и выдавать разрешения на ведение рыбного промысла.

Государство флага ведет реестр судов, согласно пунктам 1 и 2 ст. VI Соглашения о флаге 1993 года. Среди прочего он может включать: любые известные предыдущие названия судна; имя, адрес и гражданство физического лица или место регистрации юридического лица на чье имя зарегистрировано данное судно; адрес ответственного за управление судном; название судна и историю его принадлежности; размеры судна.

Государство флага должно эффективно применять режим разрешений на рыбный промысел, включая выдачу разрешений, только при выполнении следующих условий:

1) соответствия судна положениям и условиям разрешения;

2) тем, насколько эффективно оно может осуществлять свою юрисдикцию и контроль в отношении судна;

3) тем, насколько эффективно оно может осуществлять свою юрисдикцию и полномочия в отношении держателя разрешения.

Государству флага следует осуществлять режим контроля над судами, находящимися под его флагом, предусматривающий как минимум:

- правовые полномочия, позволяющие контролировать судно;

- создание и ведение постоянно обновляемого реестра судов;

- инструменты мониторинга (документация судна и инспекторов);

- наличие требования, согласно которому судно должно регистрировать улов;

- действие режима инспекции как в море, так и в порту.

Руководящие принципы 2014 г. предусматривают необходимость применения государством флага эффективных и своевременных санкций. Они применяются соразмерно серьезности нарушения. Государство флага способно обеспечить исполнение санкций, недопущение судна к осуществлению ННН рыбного промысла до полного исполнения санкций.

Как было сказано выше, Руководящие принципы 2014 г. предусматривают сотрудничество между государствами флага и прибрежными государствами.

Государству флага надлежит заключать соглашения о доступе к рыбному промыслу с прибрежным государством только в том случае, когда оба государства уверены в том, что такая деятельность не будет наносить ущерб устойчивости живых морских ресурсов под юрисдикцией прибрежного государства.

Согласно п.44 Руководящих принципов 2014 г. все государства флага призваны периодически проводить оценку соблюдения требований рассматриваемого документа. Такая оценка должна осуществляться в рамках транспарентного процесса, включающего участие компетентных органов и проведение внутренних консультаций.

Государствам следует представлять ФАО информацию в отношении прогресса в области реализации Руководящих принципов 2014 г., а также итогов проведенных оценок соблюдения требований (например, самооценки или внешние оценки). ФАО будет представлять эту информацию КОФИ по запросу.

Следует отметить, что крайне полезным для предотвращения ННН рыбного промысла является созданный в ФАО *Глобальный реестр рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения* [6].

Его главная цель состоит в том, чтобы обеспечить эффективный и мощный инструмент для сдерживания и ликвидации ННН рыбного промысла, опираясь при этом на правовую основу, сформированную из имеющихся юридических документов, в том числе Соглашения 2009 года.

Одним из основных элементов Глобального реестра является присвоение каждому такому судну уникального идентификатора, который остается неизменным на протяжении всего периода эксплуатации судна, независимо от смены его названия, собственника или флага.

Глобальный реестр получил поддержку со стороны государств-членов ФАО в рамках КОФИ, как один из главных общемировых инструментов борьбы с ННН рыбным промыслом.

Уникальный идентификатор (UVI) – это отдельный номер, который присваивается судну в целях обеспечения его прослеживаемости, благодаря надежной, контролируемой и постоянной идентификации судна. Он является основным компонентом Глобального реестра.

На 34-й сессии КОФИ в феврале 2021 г. делегаты приветствовали расширение объемов информации, предоставляемой членами ФАО Глобальному реестру, и призвали к более широкому участию, наращиванию объемов предоставляемой информации.

По данным ФАО, за период до сентября 2020 г. информацию о своем флаге предоставили Глобальному реестру 64 государства: в реестр включено более 11000 судов, что составляет 40% от общего количества судов. Лидерами среди регионов, в плане предоставления информации о судах,

остаются Европа, Северная Америка и Латинская Америка.

К настоящему времени Уникальные идентификаторы (UVI) Глобального реестра присвоены более чем 23000 рыбопромысловых судов во всем мире, что свидетельствует о стремлении повышать уровень транспарентности и прослеживаемости операций, проводимых в секторе рыболовства [7].

#### **Добровольные руководящие принципы ФАО по маркировке орудий лова**

Государства и РФМО маркировку орудий лова справедливо рассматривают как важный механизм содействия предупреждению ННН рыбного промысла.

Участники 31-й сессии КОФИ в 2014 г. выразили озабоченность в связи с продолжением «фантомного» промысла оставленными, утерянными или иным образом брошенными орудиями лова (далее – ОУБОЛ) и настоятельно призвали уделять больше внимания этой проблеме.

Он обозначает проблему, когда оставленные, утерянные или иным образом брошенные в море орудия лова, захватывают рыбу или другие морские живые ресурсы, которые, не имея возможности выбраться, погибают.

Считается, что ежегодно пропадает или выбрасывается в океаны не менее 640000 тонн орудий лова. По оценкам ФАО и ЮНЕП, одна десятая часть всех отходов в океане состоит из таких «орудий-призраков». Уровень загрязненности орудиями лова значительно вырос за последние десятилетия, в связи с увеличением масштабов промысловых операций и широким применением стойких синтетических материалов. В настоящее время такой мусор составляет около 10% от всего морского мусора.

Орудия лова оказываются брошенными в океане по самым разным причинам. Шторм или непогода могут смыть их с борта судна в воду. Сама морская среда может вызывать поломку орудий лова, или же они цепляются за другие предметы в океане, из-за чего их сложно извлечь. В некоторых случаях неизвестны владельцы орудий лова, в результате чего они оказываются брошенными безнаказанно. Иногда в портах нет необходимого оборудования для утилизации судами орудий, срок эксплуатации которых закончился. Кроме того, орудия лова могут также быть намеренно выброшены за борт в ходе незаконного лова или просто в результате аварии и человеческой ошибки [8].

33-я сессия КОФИ, состоявшаяся в июле 2018 г., одобрила Добровольные руководящие принципы ФАО по маркировке орудий лова (далее – Руководящие принципы 2018 г.). ФАО ожидает, что этот документ поможет государствам в выполнении своих обязательств по международному праву, включая соответствующие международные соглашения и, связанные с ними, механизмы регулирования и конкретные требования в отношении маркировки орудий лова. Один из авторов статьи Д.К. Бекашев участвовал в разработке этого документа в составе делегации Российской Федерации.

Цель Руководящих принципов 2018 г. состоит в оказании государствам и РФМО содействия в разработке и применении системы маркировки

орудий лова и, связанных с ней, мер по решению проблем с ОУБОЛ, которые:

а) определяют практические способы обнаружения орудий лова и их принадлежность;

б) содержат указания по разработке надлежащих систем маркировки;

в) предлагают механизм оценки рисков, позволяющих установить целесообразность или нецелесообразность создания системы маркировки орудий лова;

г) служат основой для подготовки рекомендаций и нормативных положений, призванных свести к минимуму случаи оставления, утери или выброса орудий лова и способствуют принятию мер по подъему ОУБОЛ.

В рассматриваемом документе понятие «оставленные орудия лова» означает орудия лова, находящиеся под контролем оператора/собственника, имеющего возможность для их подъема, но вынужденного оставить их в море в случае форс-мажорных или непредвиденных обстоятельств.

«Утерянные орудия лова» – это орудия лова, над которыми оператор/собственник случайно утратил контроль и которые он не может найти и/или поднять.

Под «брошенными орудиями лова» понимаются орудия лова, отцепленные оператором/собственником без намерения в дальнейшем их контролировать или обеспечить их подъем.

Очень важным является положение Руководящих принципов 2018 г. о том, что маркировка орудия лова должна явиться одним из условий выдачи любых разрешений или лицензий на промысел.

В национальном законодательстве должно быть указано, что системы маркировки орудий лова – неотъемлемая часть механизмов мониторинга, контроля и наблюдения за промыслом.

Соответствующие государственные органы должны проводить инспекции для проверки маркировки орудий лова их владельцами и операторами, в соответствии с международными и национальными требованиями. Немаркированные и недолжным образом маркированные орудия лова, которые невозможно соотнести с конкретным собственником или разрешением в определенном районе, могут указывать на ведение ННН рыбного промысла и должны быть переданы соответствующим органам для принятия определенных мер.

Инспектирование орудий лова государством порта должны проводиться в соответствии с процедурами, изложенными в п. «е» Приложения «В» к Соглашению 2009 года.

Одним из условий выдачи разрешения/лицензий на промысел может быть требование о необходимости информирования рыбопромысловыми операторами соответствующего органа об ОУБОЛ.

Каждое государство должно иметь реестр ОУБОЛ. Соответствующий государственный орган, согласно требованиям национального законодательства, должен регистрировать/вести реестр орудий лова, в отношении которых поступила информация, что они были найдены, оставлены, утеряны или иным образом брошены. При регистра-



ции должна отражаться следующая информация: собственник орудий лова; тип и характеристика орудий лова; любые средства маркировки орудий лова или иные средства идентификации; дата, время, место утери или находки, глубина и т.д.; причины утери; погодные условия; любая другая информация; статус ОУБОЛ (т.е. найдены/не найдены, проданы или утилизированы).

Государства обязаны предпринимать все надлежащие меры по подъему ОУБОЛ. В приоритетном порядке следует осуществлять подъем ОУБОЛ, которые: а) представляют опасность для судоходства, подводных судов или для промысловой деятельности; б) оказывают значительное негативное воздействие на критические, уязвимые или иные чувствительные среды обитания; в) угрожают запугиванием или попаданием в них морских организмов, их заглатывание морскими организмами или могут вести фантомный промысел.

Поднятые и не подлежащие дальнейшей эксплуатации ОУБОЛ должны соответствующим образом перерабатываться или утилизироваться на суше.

В целях борьбы с ННН рыбным промыслом и предотвращения загрязнения морской среды ОУБОЛ, ФАО рекомендует государствам обеспечивать прослеживаемость во всех звеньях товаропроводящей цепочки: от производства до эксплуатации и последующей утилизации.

Государства и соответствующие РФМО должны провести оценку рисков от ОУБОЛ. К рискам, в частности, относятся экологический ущерб; экономический ущерб, в связи с промыслом ОУБОЛ или ННН рыбным промыслом; безопасность на море; последствия для промысловой деятельности.

#### **Рекомендации по составлению схем документации улова**

Существенный вклад в борьбу с ННН рыбным промыслом могут внести схемы документации уловов.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам обеспечения устойчивого рыболовства, принятой 9 декабря 2013 г., призывается как можно скорее начать, в рамках ФАО, разработку рекомендаций и других соответствующих критериев для схем документации улова.

В ответ на этот призыв 31-я сессия КОФИ в 2014 г. предложила ФАО разработать такие рекомендации и другие соответствующие критерии для схем документации улова на основе следующих принципов:

- а) соблюдение соответствующих положений международного права;
- б) отсутствие необоснованных барьеров для торговли;
- в) учет рисков;
- г) надежность, простота, ясность и прозрачность;
- д) по возможности использование электронных средств.

Рекомендации по составлению схем документации улова (далее – Рекомендации по СДУ) были официально утверждены на 40-й сессии Конференции ФАО в июле 2017 года.

Этот документ – первый международный программный документ со всеобъемлющим охватом СДУ. Его цель состоит в том, чтобы служить подспорьем для государств, РФМО и организаций региональной экономической интеграции при разработке и внедрении новых СДУ или при согласовании либо пересмотре имеющихся СДУ.

СДУ – это система, позволяющая на протяжении всей продовольственно-сбытовой цепочки установить, поступила ли та или иная рыба из улова, добытого с соблюдением национальных, региональных и международных мер по сохранению и рациональному использованию, введенных согласно соответствующим международным обязательствам.



В случае если СДУ рассматривается в рамках РФМО, данное РФМО должно также учитывать, в какой степени СДУ позволяет учитывать риск ННН рыбного промысла, обусловленный возможными проблемами в существующих рамках сохранения и управления, включая эффективность существующих мер по мониторингу, контролю и надзору.

СДУ предусматривает наличие у судна сертификата улова. Такой сертификат удостоверяет, что:

- а) у него имеются национальные механизмы применения, контроля и обеспечения соблюдения законов, нормативных актов, а также мер сохранения и управления, которым должны соответствовать рыболовные суда;
- б) компетентный орган наделен полномочиями и возможностями подтверждать достоверность информации, содержащейся в сертификатах улова и проводить проверку таких сертификатов по запросу государства импортера.

Все государства, участвующие в товаропроводящей цепочке и использующие СДУ, назначают

уполномоченный орган, обеспечивающий получение точной и проверяемой информации по всей товаропроводящей цепочке.

При создании СДУ следует должным образом учитывать:

а) принятые требования мониторинга, контроля и наблюдения;

б) соответствующие стандарты обмена информацией и конфиденциальности данных;

в) необходимость использовать такие рабочие языки, которые обеспечивают эффективное и действенное функционирование СДУ;

г) необходимость разработки пособий для различных групп пользователей и организации надлежащей подготовки, с учетом особых потребностей развивающихся государств.

СДУ, как документ, должен иметь основные элементы, к которым, например, относятся: а) уникальный и защищенный идентификатор документа; б) информация об улове и выгрузке; в) в соответствующих случаях информация о перегрузке в море или в порту; г) описание экспортируемого продукта; д) уполномоченный орган, удостоверяющий сертификат улова; е) наименование экспортера и импортера, контактная информация; ж) подробная информация об экспорте и перевозке.

Помимо основных элементов информации в сертификат необходимо внести сведения, характеризующие реэкспорт и переработку.

33-я сессия КОФИ признала важность этого документа в качестве одного из элементов комплекса мер по борьбе с ННН рыбным промыслом, в особенности в плане улучшения прослеживаемости рыбной продукции. КОФИ призвала к выполнению Рекомендаций, что позволит гармонизировать Схему документации улова, предупредить торговлю продукцией ННН рыбного промысла и свести к минимуму технические барьеры в торговле.

### III. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗРАБОТКИ НОВЫХ ДОКУМЕНТОВ ФАО В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ННН ПРОМЫСЛОМ

#### Правовая регламентация перегрузки рыбопродукции в море

Практика перегрузки рыбы в открытом море является одной из сложнейших для преодоления задач, которые встают на пути ликвидации ННН-промысла. Сам факт перегрузки в открытом море является дополнительным барьером, встающим при попытке определить, поймана ли рыба на законных основаниях или нет.

Перегрузка товаров с одного судна на другое является основным путем выхода на мировой рынок незаконно добытой рыбы. Основную сложность представляет отслеживание ННН-промысла, так как в большинстве случаев перегрузка осуществляется вдали от берега. Возможность смешивания легального и незаконного улова, при сборе рыбы с нескольких рыболовных судов, обеспечивает легкий путь для вывода продукции на рынок.

Несмотря на то, что сегодня перегрузка рыбы и рыбной продукции в открытом море является актуальной повесткой дня международного сообщества, выработка правил перегрузки начала осуществляться

уже в конце прошлого столетия. В конце 1990-х годов количество мер, касающихся перегрузки в море, начало увеличиваться. В частности, до 1997 г. ни одна из РФМО, занимающаяся вопросами промысла тунца, не содержала никаких правил о перегрузке. В настоящее же время четыре из них – ИАТТК, ИККАТ, ИЮТК и ВКПФК имеют некоторые запреты. Правила перегрузки в иных РФМО были установлены схожим образом: АНТКОМ, НЕАФК и НАФО установили более строгие правила перегрузки рыбы и рыбной продукции до начала 2000-х годов [9].

Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управления ими в центральной части Берингова моря 1994 г. предусмотрела более строгие правила перегрузки в море по сравнению с изначальной редакцией Конвенции, в то время как НАСКО в 1992 г. включила в сферу своих полномочий контроль за требованиями об отчетности о перегрузке в море, однако до сих пор не обновляла данные правила [10].

В настоящее время перегрузка рыбы и рыбной продукции является очень выгодной и эффективной мерой, но одновременно и сложно-контролируемой операцией. В том случае, когда судно выгружает или перегружает пойманный улов в порту, проверить законность осуществляемых действий достаточно просто. Однако контроль перегрузки в открытом море является сложным и дорогостоящим механизмом. Перегрузка нелегального улова в открытом море является одним из ключевых способов хищения морских живых ресурсов. Как правило, такой улов никак не учитывается в национальной рыбохозяйственной отрасли государств.

На 34-й сессии КОФИ в феврале 2021 г. ФАО представила очень интересный информационный документ – «Перегрузка. Обобщенные результаты углубленного исследования», в котором содержится перечень рекомендаций, в том числе и по контролю за перегрузкой рыбы.

Цель этого исследования заключалась в сборе достаточного объема информации для проведения глобального обзора перегрузочных операций различных типов, их движущих факторов, частотности, экономической значимости, последствий и присущего им риска усугубления ННН рыбного промысла.

В документе подробно проанализирована информация о методах перегрузки, повышающих риски легализации, полученного в ходе ННН рыбного промысла, улова, путем его встраивания в товаропроводящую цепочку морепродуктов, были проанализированы масштабы того, насколько меры мониторинга, контроля и наблюдения могли бы помочь снизить этот риск.

Отмечено, что перегрузка в море между передающим и принимающим судном должна осуществляться при уведомлении соответствующих РФМО их соответствующим государством флага о том, что эти суда имеют разрешения на участие в перегрузке. Разрешение на перегрузку должно выдаваться только в том случае, если соответствующие органы, отвечающие за контрольные функции, способны осуществлять мониторинг и контроль над перегрузкой, в том числе – путем проведения оценки факторов риска отдельно для перегрузок в порту и в море.



Результаты указанного исследования в очередной раз продемонстрировали, что можно проследить связь между перегрузкой и риском легализации, полученного в ходе ННН рыбного промысла, улова путем его встраивания в товаропроводящую цепочку морепродуктов при условии недостаточного регулирования, мониторинга и контроля.

Актуальность международно-правовой регламентации вопросов перегрузки в открытом море подтверждается деятельностью ФАО по выработке необходимых механизмов правового регулирования рассматриваемого вопроса.

В частности, на своей 34-й сессии в феврале 2021 г. КОФИ призвал ФАО разработать проект добровольных руководящих принципов по регулированию, мониторингу и контролю перегрузки улова и созвать консультативное совещание экспертов для рассмотрения проекта, который затем будет представлен членам на согласование в формате технического консультативного совещания, после чего разработанный проект документа планируется вынести на утверждение 35-й сессии КОФИ в сентябре 2022 года.

#### Субсидирование рыболовства и ННН рыбного промысла

С учетом того, что действующие соглашения, и в первую очередь Соглашение Всемирной торговой организации (ВТО) по субсидиям и компенсационным мерам, не могут обеспечить полноценного регулирования субсидий в рыболовстве, в 2001 г., в ходе Дохинского раунда переговоров ВТО, государства определили круг вопросов для обсуждения на переговорах по субсидированию рыболовства.

С тех пор ведутся переговоры, причем установленный на 2020 г. срок достижения соглашения об отмене субсидий, содействующих ННН рыбному промыслу, и запрете некоторых форм субсидий для рыбного промысла, которые содействуют созданию чрезмерных мощностей и перелову, был подтвержден решением министров, участвовавших в 11-й Конференции министров стран-членов ВТО, и нашел отражение в поставленной ООН задаче ЦУР 14.6, которая, в частности, предполагает признание особых потребностей развивающихся и наименее развитых стран (в терминологии ВТО «особый и дифференцированный режим»).

В рамках ФАО вопрос о субсидировании рыболовства и ННН рыбном промысле впервые был рассмотрен на 16-й сессии Подкомитета по торговле рыбой КОФИ, состоявшейся 4-8 сентября 2017 г. в г. Пусан (Южная Корея). В частности, этот орган подчеркнул, что ФАО играет важную роль, оказывая ВТО и ее членам специализированную техническую поддержку, в рамках ведущихся переговоров по разработке соглашения о субсидировании рыболовства, и поддержал активное сотрудничество ФАО с ВТО, в особенности в свете ведущихся переговоров по субсидированию рыболовства. Подкомитет по торговле рыбой подчеркнул важность наращивания потенциала развивающихся стран и оказания им технического содействия в вопросах субсидирования рыболовства.

#### IV. ВОЗМОЖНА ЛИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ДОКУМЕНТОВ ФАО ПО БОРЬБЕ С ННН РЫБНЫМ ПРОМЫСЛОМ?

В Российской Федерации нет специального закона об имплементации рассмотренных выше нормативных актов «мягкого» права.

На 34 сессии КОФИ делегация Российской Федерации подчеркнула, что наша страна активно участвует и поддерживает решения всех основных мероприятий, проводимых ФАО в области рыболовства. Россия предпринимает все необходимые шаги по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН рыбного промысла, как в морских районах, находящихся под юрисдикцией государств, так и в районах за ее пределами. В нашей стране приняты и действуют нормативные правовые акты, направленные на предотвращение ННН рыбного промысла, установлены уголовная и иные виды ответственности за их несоблюдение. Кроме того, утвержден Национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН рыбного промысла. В него входит широкий спектр направлений, включая усиление контроля за оборотом улова водных биоресурсов и продуктов из них, отслеживая происхождение уловов на всех этапах их перемещения.

Российская Федерация ратифицировала Соглашение 2009 г. в декабре 2020 года. В настоящее время ведется работа по его имплементации и внесению изменений в отдельные нормативные правовые акты. В скором времени будет определен орган, осуществляющий функции координирующего центра для прямого международного обмена информацией с РФМО в части выполнения Соглашения 2009 года. Предполагается, что таким органом будет Росрыболовство.

В ст. 1 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» 2004 г. (с последующими изменениями) дано следующее определение термина «рыболовство» – это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и, в предусмотренных данным Федеральным законом, случаях по приемке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих водных биоресурсов. Однако в указанном Законе данные понятия не раскрыты. Безусловно, это является существенным недостатком в организации рыболовства и борьбе с ННН рыбным промыслом.

Вне всякого сомнения, для раскрытия этих понятий большую помощь окажут изложенные выше акты ФАО.

Отметим, что многие государства уже имплементировали в свое законодательство эти и другие правила, принципы и рекомендации ФАО. Ряд государств (Чили, Исландия, Бразилия, США и др.) выступили в поддержку разработки добровольных руководящих принципов по перегрузке рыбы и рыбопродукции, инициированных ФАО. В КНР принят циркуляр по перегрузке рыбы и рыбопродукции в открытом море.

На наш взгляд, наиболее полезными и действенными для борьбы с ННН рыбным промыслом явля-



ются Добровольные руководящие принципы ФАО по маркировке орудий лова, которые, в том числе, предусматривают меры, направленные на предотвращение умышленных выбросов орудий лова в море. Эти незаконные действия, в основном, приписывают браконьерским судам или тем, которые нарушают установленные правила рыболовства (например, в отношении разрешенных орудий лова).

Не менее важный документ ФАО – Рекомендации по составлению схем документации улова. Этот акт предусматривает наличие у судна в обязательном порядке сертификата улова. Законодательство Российской Федерации наличие этого документа на российских судах сейчас не предусматривает. Наше законодательство должно обязывать иностранные суда, заходящие в российские порты или работающие с нашими судами (прием/сдача продукции) иметь также признанный сертификат. В частности, такая практика существует в ЕС. На наш взгляд, такие нормы должны быть включены в ФЗ о рыболовстве 2004 года.

В то же время отметим, что не все, принятые ФАО, средства без соответствующих оговорок приемлемы для нашего рыбохозяйственного комплекса. Это касается, например, Глобального реестра рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения.

Требования ФАО по представлению данных для такого реестра крайне обширны и для их выполнения требуется большой объем работы. Например, для включения в данный Реестр сведений о российских рыбопромысловых судах необходимо ежегодно сообщать в Отдел рыболовства ФАО следующие сведения:

- сколько в России морских рыбопромысловых судов длиной более 24 м;
- сколько в нашей стране морских рыболовных судов длиной от 18 до 24 м и от 12 до 18 м;
- сколько морских рыбопромысловых судов длиной менее 12 м;
- при какой минимальной длине регистрируются рыболовные суда под российским флагом в Судовом реестре Российской Федерации;
- сколько российских рыбопромысловых судов имеют номер ИМО;
- присвоение номера ИМО для российских рыбопромысловых судов является добровольным или обязательным;
- сколько судов нотифицированы для работы только в наших территориальных водах или исключительной экономической зоне, в том числе по группам и подгруппам;
- сколько российских судов нотифицированы для работы только в исключительных экономических зонах иностранных государств, в том числе по вышеуказанным группам и подгруппам;
- сколько судов под российским флагом нотифицированы для работы только в открытой части Мирового океана (в конвенционных районах), в том числе по группам и подгруппам.

Эти и другие, не приведенные здесь сведения, должны быть сообщены Росрыболовством ежегодно в обязательном порядке, что представляется крайне затруднительным.

Кроме того, многие рыбопромысловые суда имеют многоцелевое назначение, что не подлежит широкой огласке.

В заключение отметим сложности с разработкой нормативных правовых актов относительно запрета субсидирования рыболовства, которое приводит к ННН рыбному промыслу. Оно осуществляется заинтересованными компаниями и лицами, помимо соответствующих государственных федеральных органов. При этом в российском Национальном плане по борьбе с ННН-промыслом и в мероприятиях по его выполнению предусмотрен запрет субсидирования такого рыболовства.

## ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Бекашев К.А. Международно-правовые вопросы Целей устойчивого развития по сохранению морских экосистем в контексте рыболовства (ЦУР-14) / К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев // Рыбное хозяйство – 2020. – №5. – С. 51-57.
1. Bekyashev K.A. International legal issues of the sustainable development Goals for the conservation of marine ecosystems in the context of fisheries (LRC-14) / K.A. Bekyashev, D.K. Bekyashev // Fisheries – 2020. – No. 5. – p. 51-57.
2. Бекашев К.А. Россия ратифицировала Соглашение ФАО о мерах государства порта по борьбе с ННН рыбным промыслом 2009 года / К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев // Рыбное хозяйство – 2021. – №1. – С. 27-33.
2. Bekyashev K.A. Russia ratified the FAO Agreement on port state measures to combat IUU fishing 2009 / K.A. Bekyashev, D.K. Bekyashev // Fisheries – 2021. – No. 1. – p. 27-33.
3. Бекашев Д.К. 2009. Кодекс ведения ответственного рыболовства и возможности его применения в Российской Федерации / Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев // «Рыбное хозяйство». – 2009 г. – № 4. – С. 57-62.
3. Bekyashev D.K. The Code of conduct of responsible fishing and the possibilities of its application in the Russian Federation / D.K. Bekyashev, K.A. Bekyashev // Fish farming. – 2009 – No. 4. – pp. 57-62.
4. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры. Меры по повышению устойчивости. – Рим: ФАО, 2020. – С. 131.
4. The state of world fisheries and aquaculture. Measures to improve sustainability. – Rome: FAO, 2020. – p. 131.
5. Оханов А.А., Бекашев Д.К. В рамках ФАО разработан новый международный документ по борьбе с ННН-промыслом / А.А. Оханов, Д.К. Бекашев // Рыбное хозяйство – 2013 – № 3. – С. 24-28.
5. Okhanov A.A. Within the framework of the FAO, a new international document on combating IUU fishing has been developed / A.A. Okhanov, D.K. Bekyashev // Fisheries – 2013. – No. 3. – pp. 24-28.
6. Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством: монография. – Москва: Проспект, 2017. – 512 с.
6. Bekyashev D. K. International legal problems of fisheries management: monograph. – Moscow: Prospekt, 2017 – 512 p.
7. Глобальный реестр рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.fao.org/global-record/background/unique-vessel-identifier/ru/> - дата обращения 04.03.2021.
7. Global register of fishing vessels, refrigerated transport vessels and supply vessels [Electronic resource] // Access mode: <http://www.fao.org/global-record/background/unique-vessel-identifier/ru/> – accessed 04.03.2021.
8. Бекашев Д.К. Международно-правовые аспекты проблемы «фантомного промысла» морских живых ресурсов / Д.К. Бекашев, Т.В. Шувалова // Евразийский юридический журнал – 2018. – № 3 (118). – С. 109-114.
8. Bekyashev D.K. International legal aspects of the problem of "phantom fishing" of marine living resources / D.K. Bekyashev, T.V. Shuvalova // Eurasian Legal Journal – 2018. – № 3 (118). – pp. 109-114.
9. Бекашев Д.К. Перегрузка рыбы и рыбопродукции в открытом море: правовые проблемы / Д.К. Бекашев, Т.В. Шувалова, Г.Г. Галстян // Рыбное хозяйство. – 2019 – №1. – С. 21-27.
9. Bekyashev D.K. Transshipment of fish and fish products in the open sea: legal issues / D.K. Bekyashev, T.V. Shuvalov, G.G. Galstyan // Fisheries. – 2019 – №1. – P. 21-27.
10. Ewell C., Cullis-Suzuki S., M. Ediger, J. Hocevar, D. Miller, J. Jacquet Potential environmental and social benefits of the moratorium on cargo transshipment in the open sea // Morskaya politika. – No. 81. – 2017. – pp. 296-300.
10. Ewell C., Cullis-Suzuki S., Ediger M., Hocevar J., Miller D., Jacquet J. Potential ecological and social benefits of a moratorium on transshipment on the high seas // Marine Policy. – № 81. – 2017. – P. 296-300.