

УДК 341.1/8

Глобальный реестр морских рыбопромысловых судов и международное право*К.А.Бекяшев, К.В.Ерзинкян, Д.А.Катасонов, Т.В.Шувалова*

Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии
(ФГБНУ «ВНИРО», г. Москва)

e-mail: profbek@mail.ru

Рассмотрены проблемы разработки в рамках Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) Глобального реестра рыбопромысловых, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения (Глобальный реестр). На основе анализа текущего состояния реализации международных мер по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (ННН-промысла) на глобальном, региональном и национальном уровнях оценивается целесообразность создания Глобального реестра и определяется его основная цель. Рассматривается практика различных государств и их объединений (Европейского союза) по организации ведения процесса регистрации и учёта рыболовных и иных судов, обеспечивающих работу промыслового флота. На основе проведённого анализа авторами оценивается воздействие подобного института на обеспечение эффективности и работоспособности механизма противодействия ННН-промыслу в целом. Также рассматриваются ключевые моменты заявленных предложений государств, региональных и глобальных международных рыбопромысловых организаций в этой связи. На основании проведённого исследования авторами выдвигаются и обосновываются предложения по разработке Глобального реестра. Также обосновывается необходимость широкого участия Российской Федерации в работе ФАО по созданию Глобального реестра в целях обеспечения интересов национального рыбопромыслового комплекса.

Ключевые слова: Глобальный реестр, КОФИ, ФАО, морское рыболовное право, регистрация судов.

I. НЕОБХОДИМОСТЬ И ЦЕЛЬ ГЛОБАЛЬНОГО РЕЕСТРА

Впервые вопрос о целесообразности принятия Глобального реестра рыбопромысловых, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения (Глобального реестра) был затронут в Римской декларации по борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом (ННН-промыслом), принятой на совещании министров рыболовства 12 мая 2005 г. Декларация содержит рекомендацию

о необходимости разработки ФАО всеобъемлющего глобального реестра рыболовных судов, включая рефрижераторные транспортные суда и суда снабжения, в котором должна содержаться информация о бенефициарных собственниках. Эта информация может быть конфиденциальной в соответствии с национальным правом государств.

На 27-й сессии Комитета по рыболовству ФАО (КОФИ) в 2007 г. был рассмотрен доклад группы экспертов-консультантов.

КОФИ одобрил разработку концепции все-объемлющего глобального реестра рыболовных судов.

28-я сессия КОФИ в 2009 г. поддержала разработку Глобального реестра. Он подчеркнул необходимость включения в реестр 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 экосистем. КОФИ рекомендовал Департаменту рыболовства и аквакультуры продолжить работу над Глобальным реестром. Комитет признал также необходимым продолжить работу по уточнению некоторых терминов, которые должны быть включены в Глобальный реестр. КОФИ предложил ФАО разработать Глобальный реестр, проведя консультации с другими организациями, в частности с ИМО и соответствующими РФМО.

Целью Глобального реестра является увеличение прозрачности отслеживания судов и их деятельности. Более того, он должен стать механизмом, который обеспечит эффективное взаимодействие всех остальных средств (инструментов) борьбы с ННН-промыслом.

В рамках проекта по созданию Глобального реестра представляет собой интегрированный подход к решению трёх задач: 1) развитие необходимых информационных технологий, которые позволяют своевременно и оперативно получать все необходимые для пресечения ННН-промысла данные; 2) повышение общей осведомлённости в отношении судов и их деятельности; 3) повышение потенциала государств и региональных организаций в деле преодоления ННН-промысла.

История океанического промысла знает немало случаев, когда суда, имеющие отношение к ННН-промыслу, пользовались разными идентификационными номерами, меняли флаги, наименования, радиопозывные и не несли за это никакой ответственности. Большинство этих случаев имели место в Западной Африке и в исключительной экономической зоне РФ. Причины, по которым в настоящее время такая деятельность становится возможной, следующие: крайне ограниченный доступ

к информации и идентификационным данным судна затрудняет для соответствующих структур прибрежных государств, государств порта и региональных организаций по управлению рыболовством своевременно установить законность происхождения выгружаемой с судна рыбной продукции или подлинность предъявляемой лицензии (сертификата). Отсутствие такой базовой информации также затрудняет деятельность производителей рыбной продукции и розничных сетей по отслеживанию происхождения поставленной рыбопродукции.

Кроме того, в более масштабном измерении, закрытый доступ к записям о рыболовных судах препятствует установлению количественного и качественного состава рыболовных флотов различных стран. Отсутствие информации такого рода мешает разрабатывать и принимать эффективные меры по управлению рыболовством.

В материалах Фонда справедливой окружающей среды (Environmental Justice Foundation — EJF) приводятся следующие случаи браконьерского промысла. 7 декабря 2011 г. EJF задокументировал судно, ведущее промысел тралом в одной миle 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. EJF установил, что это было судно Kummyeong 2, несущее флаг Кореи, аккредитованное на экспорт выловов в ЕС. После того, как EJF 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 EJF прибыли в Гвинею в марте 2012 г. и установили, что судно Kummyeong 2 стоит на якоре в одной миle от порта Конакри. Наименование на судне было уже другое — Conosu. Также был изменён и радиопозывной сигнал. EJF подготовил отчёт 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. Kumtuyeong 2 имело ИМО-номер, который, однако, не был размещён 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 как 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. ИМО-номера 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 фальсифицированным наименованием объяснил, что был проинструктирован компанией-судовладельцем, о том, что должен поступить таким образом, с тем чтобы была возможность пользоваться лицензией другого судна.

Lucky Ever и Lucky 101 — два рефрижераторных судна, принадлежащие корейской компании Lucky Trading, базирующейся в Лас-Пальмас (Испания).

В 2006 г. EJF 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 флагом [Bringing fishing vessels..., 2014].

Реестр будет неотъемлемой частью эффективной имплементации Соглашения ФАО о мерах государства порта 2009 г., так как позволит уполномоченным портовым службам оперативно проверять достоверность информации, которую они получают в ходе инспекции на рыболовных судах.

Также возрастает интерес к Глобальному реестру и со стороны участников процесса поставок морепродуктов, многие из которых всё 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.

При разработке Глобального реестра в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН-промысла требуется принятие комплексного подхода и активизация сотрудничества на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях. Также необходимо обращать внимание на такие аспекты, как трудовые права, безопасность мореплавания и другие социально-экономические факторы.

Это необходимо в связи с тем, что Глобальный реестр может оказать серьёзное 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, как считают в ФАО, наличие открытого доступа к записям о рыболовных судах будет способствовать проведению более точной оценки количественного и качественного состава рыболовных флотов различных стран. Отсутствие информации такого рода мешает разрабатывать и принимать эффективные меры по управлению рыболовством.

Создание Глобального реестра представляется наиболее надёжным способом создания механизма сбора информации и доступа к ней. Оперативный и открытый доступ к информации о судне обеспечит возможность для всех заинтересованных сторон (от соответствующих органов власти до конечных потребителей рыбной продукции) принимать обоснованные решения о возможности выдачи лицензий на рыбопромысловую деятельность, о покупке

(фрахтовании) судов, о возможности трудоустройства на те или иные суда и пр.

Ключевым компонентом этого механизма является присвоение каждому рыболовному судну унифицированного судового идентификатора (UVI), который будет гарантировать надёжную и проверенную идентификацию каждого судна и обеспечить прозрачность их деятельности. Данные о UVI должны оставаться с судном на весь период эксплуатации, даже в случае смены флага, собственника, названия и т. д.

Однако создание Глобального реестра является сложной задачей, т. к. общее количество рыбопромысловых судов в мире предположительно составляет 4,36 млн. единиц.

В связи с этим было решено, что формирование базы данных Глобального Реестра должно проходить в три этапа:

1. 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.

2. На втором этапе в базу данных будут внесены все суда вместимостью от 50 до 100 брт и длиной от 18 до 24 м.

3. На третьем этапе в реестр будут внесены все оставшиеся суда.

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 в 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.).

Именно в ходе Технического консультативного совещания был поставлен исключительно важный вопрос относительно того, следует ли включать в Глобальный реестр все рыболовные суда, либо включать в него суда на основании согласованных критериев, например длина и/или водоизмещение. При обсуждении данного вопроса было принято во внимание, что для некоторых государств окажется затруднительным

получение необходимой информации в отношении кустарных судов, лишь в общем определяемых законодательством таких государств-членов, как не подлежащих регистрации.

Участники Технического консультативного совещания рекомендовали включить в Глобальный реестр все суда с водоизмещением ≥ 10 брт, а также суда, длина которых ≥ 12 м, отметив при этом, что потребуется поэтапное применение этого положения при должном учёте параметров малых судов.

Именно на упомянутом совещании большое внимание было уделено одобрению использования UVI судов при создании 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 упрощённого применения UVI в отношении судов меньшего размера совместно с государствами-членами ФАО и компанией IHS-Fairplay.

Участники Технического консультативного совещания рекомендовали в будущем представить в Глобальный реестр информацию, способствующую выполнению основной задачи — борьбе с ННН-промыслом, а также с учётом сохраняющейся необходимости развития потенциала государств-членов там, где в этом имеется потребность.

По справедливому мнению Директора Департамента ФАО по рыболовству А. Матие-

сена, «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 ННН-промышленом» [Бекяшев, Бекяшев, 2014].

II. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О РЕГИСТРАЦИИ СУДОВ

Анализ зарубежного законодательства свидетельствует о том, что в ряде стран приняты нормативные акты о регистрации судов длиной 24 м и более. Причём процедура такой регистрации во многом совпадает с требованиями Кейптаунского соглашения 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 с Службой по безопасности мореплавания и входит в её структуру в качестве отдела. Основная 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 по морскому праву 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, пропуточные суда). Регистрация осуществляется в двух регистрах: 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, в случаях 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, то есть осуществляющими 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 заключён 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 г. 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 т. ч. государственные суда), владельцами которых являются граждане Канады; лица, постоянно проживающие на территории Канады, и компании, зарегистри-.

рованные на территории Канады (при условии, 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 т. ч. дочерние компании), а также если судно находится во владении и пользовании лица по договору, согласно условиям которого данное судно перейдёт 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 л. с. (7,5 кВт); речные паромы; принадлежащие правительству государства; суда с мощностью двигателей свыше 10 л. с. Кроме того, регистрация в таком реестре возможна (даже если на судно не распространяются обязательные условия регистрации) в случае, 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 л. с., без обязательного занесения в реестр (лицензия Pleasure Craft). Для судов, в отношении которых осуществляется выдача такой лицензии, возможна (но не обязательна) регистрация в Канадском реестре судов. Регистрация в Канадском реестре судов может потребоваться в случае, 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 в 1963 г.

Судно может быть зарегистрировано в судовом реестре Кипра при условии если:

1) более чем 50% акций судна принадлежат:

- а) гражданам Кипра или
- б) гражданам ЕС, не проживающим постоянно на Кипре, но назначившим своего уполномоченного представителя в Республике Кипр, или

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

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

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

с) за пределами Кипра или страны-участницы ЕС, управляемыми гражданами Кипра или гражданами стран-участниц ЕС, либо назначившими уполномоченного представителя на Кипре, либо передавшим управление судном в полном объёме кипрской компании или обществу управления судами, которые осуществляют 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 подаётся через местных адвокатов. На момент регистрации судно должно быть обследовано представителями признанного на Кипре квалификационного общества. Заявка на регистрацию судов подаётся на имя министра коммуникаций и ра-

бот. Одновременно в судовой регистр Кипра направляется выписка из классификационного общества, в которой указывается класс судна, соответствие международным торговым сертификатам.

Законодательство Кипра предусматривает 3 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 6 месяцев. После этого регистрация может быть продлена один раз ещё на три месяца.

Постоянная регистрация предварительно зарегистрированного судна должна быть осуществлена в течение 9 месяцев со дня, на который оно было предварительно зарегистрировано.

Параллельная регистрация. Правительство Кипра допускает параллельную регистрацию судов, то есть судно может числиться одновременно и в регистре той страны, где оно было зарегистрировано первоначально, и в кипрском судовом регистре. 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;
- с) 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 судов, 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; барж, эксплуатируемых в прибрежных водах; судов, принадлежащих гражданам Новой Зеландии, но эксплуатируемых иностранными резидентами на условиях димайз-чартер, или зарегистрированных на основании законодательства иностранного государства и освобождённых от регистрации на основании письменного распоряжения Министра,. 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 судно соответствует тем же 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 является бессрочной, в части В — 5 лет с правом дальнейшего продления. Кроме того, преимуществом регистрации в части А является выдача свидетель-

ства о праве собственности на судно, а также возможность приобрести судно в ипотеку.

В соответствии с законом, судно признаётся принадлежащим гражданам Новой Зеландии, если оно находится в собственности одного или нескольких собственников — граждан Новой Зеландии и отсутствуют собственники — граждане других государств; если собственниками являются 3 и более лиц, большая часть которых является гражданами Новой Зеландии; если большая часть долей находящегося в общей собственности судна принадлежит гражданам Новой Зеландии. По смыслу данного закона, категорию «граждане» следует толковать расширительно: сюда входят как физические, так и юридические лица и правительство Новой Зеландии.

Норвегия. В Норвегии существует два реестра судов: Норвежский обычный реестр (реестр) судов (Norwegian Ordinary Ship Register, NOR), утверждённый Законом о торговом судоходстве № 39 от 24 июня 1994 г., и Норвежский международный реестр 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 могут 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, являющимся составной частью NOR. После завершения строительства судна оно может быть переведено в NOR, NIS или иностранный судовой реестр. Как показывает практика, значительная часть построенных в Норвегии судов впоследствии регистрируется в NOR или NIS.

В отличие от NOR, непосредственно в NIS 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 позволяет 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 управляющая компания и представитель должны быть норвежскими.

Регистрация судов в обоих реестрах осуществляется специальным органом — Регистратором судов (Skipsregistrene), расположенным в г. Бергене, входящим 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 проведённой 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 упрощён. Администрация морского судоходства Норвегии входит в структуру Министерства торговли и промышленности.

США. Регистрация судов является одной из старейших функций, принятых на себя Правительством США. Первым актом, регулирующим государственную регистрацию судов, является 11-й Акт Первого континентального конгресса (1774 г.). Регистрация судов в США осуществляется Береговой охраной США.

Для регистрации судов в США необходимо наличие следующих условий: судно должно быть не менее 5 нрт; принадлежать гражданам либо юридическим лицам США (за исключе-

нием некоторых судов для ликвидации 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 т. ч. иностранных судовладельцев) возможна при условии регистрации компании в данном штате. С другой стороны, 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 всё-таки происходят. Такая ситуация обусловлена различиями между федеральным законодательством и законодательством штатов по вопросам их компетенции, что достаточно часто происходит в США.

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

Учитывая роль Глобального реестра в управлении рыболовством и предотвращении ННН-промышленности, Генеральная Ассамблея ООН, ФАО и ИМО ежегодно уделяет значительное внимание продвижению концепции учреждения такого реестра. Подготовленные ими материалы 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 сотруд-

ничестве 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 нумераций ИМО первоначально для рыболовных судов валовой вместимостью свыше 100 брт.

КОФИ на своих 27-й, 28-й, 29-й и 30-й сессиях более 30 раз затрагивал вопрос о необходимости учреждения Глобального реестра. В частности, КОФИ высказался: за продолжение разработки Глобального реестра на базе фазового подхода с использованием высказанных инициатив, признание необходимым глобального унифицированного судового идентификатора (UVI) как важного звена Глобального реестра в определении судов; предложил применение UVI 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 разработала базу данных, которая акумулирует имеющуюся в открытом доступе информацию о рыбопромысловых судах. Программа «Поисковик рыбопромысловых судов» содержит более чем 200 тыс. записей о судах. В настоящее время «Поисковик» 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.

IV. Позиция Европейского Союза в отношении концепции ФАО по созданию Глобального реестра

За текущее десятилетие Европейским Союзом (далее — ЕС) 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 судов. Эта система регистрации предполагает передачу всеми государствами-членами на постоянной основе специальным образом организованной информации обо всех судах, несущих флаг таких государств-членов, без изъятий 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 регистрационная система никак не коррелируется 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 своём нынешнем виде Общеевропейский реестр выполняет две основные функции: а) обеспечивает эффективное функционирование системы ввода/вывода рыболовных судов в/из Общеевропейского реестра (так называемой 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 проведённых им промысловых

операциях, чем значительно повышает эффективность работы инспектирующих и иных контрольных органов (например, портовых служб), т. е. является инструментом противодействия ННН-промыслу.

Оценив все преимущества открытой системы регистрации судов, особенно в деле противодействия ННН-промыслу, в Евросоюзе полагают, что Общеевропейский 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, принимаемые, в частности в рамках ФАО, по продвижению проекта по созданию такого Глобального реестра.

Так, в 2010 г. Европейский Парламент 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 поддержать 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 тонн».

Резолюции Европарламента не имеют обязательной силы. Однако этот инструмент служит стратегическим целям, направляя и координируя работу различных европейских политических институтов. В связи с этим, 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 Европейский Парла-

мент 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 (далее — Европейский фонд) подготовить и заключить с ФАО в 2014 г. грантовое соглашение. Срок действия такого соглашения должен составить 5 лет. Европейский фонд, согласно грантовому Соглашению, должен выделять на цели создания и внедрения Глобального реестра как перспективного инструмента противодействия ННН-промыслу €225 000 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 Реестра и доступа к нему; в основу таких документов должны лечь те требования и правила, которые были разработаны в рамках проекта GCP /GLO/466/ЕС; б) создан прототип многофункциональной и доступной в онлайн-режиме базы данных; в) начат процесс комплектования базы данных 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 предпринял ряд шагов, конечной целью которых должно стать включение требования об обязательности наличия номера ИМО для всех рыболовных судов во все документы, регулирующие рыболовную и связанную с ней деятельность на всех уровнях управления (на национальном, региональном и глобальном). Так, например, в апреле 2013 г. Евросоюз выступил с инициативой о необходимости

внесения изменений в ряд резолюций ИОТК (№ 13/02, № 13/07 и № 12/05), 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, в ином случае они не смогут больше принимать участие в промысле в конвенционном районе. В ЕС также готовится ряд изменений в общеевропейское законодательство, с тем чтобы обеспечить наличие номеров ИМО у всех судов европейского рыболовного флота без исключения (такие изменения коснутся норм регистрации судов, портового контроля, сертификации уловов европейских судов и др.).

Государства — члены ЕС, следуя положениям ст. 218 Договора о функционировании ЕС, определяющим исключительные полномочия ЕС в международных отношениях и в формировании общеевропейской политики в области рыболовства, должны выполнять решения ЕС, принятые им в отношении тех или иных международных инициатив или проектов. Руководствуясь вышеуказанной статьей, ЕС, среди прочего: а) обязал своих членов привести национальное законодательство в соответствие с требованиями к информации о судах, которые будут необходимы для формирования Глобального реестра; б) уполномочил своих членов поддерживать 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); в) определил степень финансового участия государств-членов в финансировании проекта ФАО по созданию Глобального реестра в рамках грантового соглашения Европейского фонда.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы касательно позиции ЕС в отношении международного проекта ФАО по созданию Глобального реестра:

1. 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, который установит глобальный унифицированный идентификатор судов. Этот реестр может быть полезным в борьбе с ННН-промыслом».

2. ЕС, имея в виду тот факт, что Глобальный реестр на данном этапе разрабатывается как добровольный инструмент международного регулирования, будет, скорее всего, занимать позицию по приданию ему обязательного характера, указывая на тот факт, что добровольность его применения значительно снижит эффективность от ведения такого реестра и сведёт на нет все усилия, затраченные на его создание [Шувалова, 2015].

V. 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.

В этой информации следует описать процедуру внесения в реестр судов.

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 т. ч. по бербоут-чартеру); место и год постройки; тип судна; дедвейт; длина; расчётная высота борта; ширина; водоизмещение в брт; нетто-тоннаж; верфь постройки; страна постройки; параллельная регистрация (если есть); дата внесения в судовой 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 качественного (техниче-

ские характеристики) состава мирового рыболовного флота и представить наиболее полную картину проведённых 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 её 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 (данных о перегрузках в море, данных 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 надёжных 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 неизменяемому номеру, присвоенному каждому судну, устанавливать связи между различными источниками информации (перекрёстная 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 о мерах государства порта 2009 г. (повышенная

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 КОФИ [Strategy document..., 2014].

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.

3. Глобальный реестр должен быть облечён 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 по-

рядке регистрации рыболовных судов и ведении Глобального реестра. ВНИРО необходимо в дальнейшем разработать проект такого соглашения и предоставить его ФАО.

4. При разработке проекта такого соглашения должны быть приняты во внимание следующие международно-правовые документы: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.; Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих видов и управления ими 1995 г.; Соглашение по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовством в открытом море 1993 г.; Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла 2009 г.; Кодекс ведения ответственного рыболовства 1995 г.; Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла 2001 г.; Добровольные руководящие принципы в отношении действий государства флага 2013 г.; Декларация по предотвращению ННН рыбного промысла 2005 г.; Модельная схема по мерам государства порта 2002 г., а также резолюции ООН, ИМО и КОФИ [Сборник международных конвенций..., 2010].

ЛИТЕРАТУРА

Бекяшев К.А., Бекяшев Д.К. 2014. О Глобальном реестре рыбопромысловых судов // Рыбное хозяйство. № 1. С. 34.

Сборник международных конвенций и соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства. 2010 / Науч. ред. К.А.Бекяшев. М.: Проспект. 560 с.

Шувалова Т.В. 2015. Общеевропейский реестр рыболовных судов как переходный этап к созданию Глобального реестра рыбопромысловых, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения // Рыбное хозяйство. № 2. С. 42.

Bringing fishing vessels out of the shadows. 2014 // Environmental Justice Foundation. May 2014. 4 р. Strategy document “Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels”. 2014 // COFI/2014/SBD.2. May 26 2014.

REFERENCES

Bekyashev K.A., Bekyashev D.K. 2014. O Global'nom reestre rybopromyslovyh sudov [About Global Record

of Fishing Vessels] // Rybnoe khozyajstvo. № 1. S. 34.

Sbornik mezhdunarodnyh konventsij i soglashenij Rossijskoj Federatsii po voprosam rybolovstva [Collection of international conventions and agreements of the Russian Federation on fisheries]. 2010 / Nauch. red. K.A.Bekyashev. M.: Prospekt. 560 s.

Shuvalova T.V. 2015. Obshcheevropejskij reestr rybolovnyh sudov kak perekhodnyj etap k sozdaniyu Global'nogo reestra rybopromyslovyh, refrizeratornyh

transportnyh sudov i sudov snabzheniya [All-European register of fishing vessels as transition to the constructing of Global fishing, refrigerator and supply vessels register] // Rybnoe khozyajstvo. № 2. S. 42.

*Поступила в редакцию 30.07.15 г.
Принята после рецензии 29.09.15 г.*

International legal basis for the creation of the Global Record of Fishing Vessels

K.A.Bekyashev, K.V.Erzikyan, D.A.Katasonov, T.V.Shuvalova

Russian Federal Research Institute of Fisheries and Oceanography (FSBSI “VNIRO”, Moscow)

The problems of creation of The Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels, and Supply Vessels (Global Record) are enlightened in this article. The feasibility of such a new international instrument was assessed based on analysis of the current situation of application of international measures to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fisheries (IUU-fisheries). The practices of records and registration of fishing vessels of different states and their associations (European Union) was observed in this article to investigate the influence of such institute on effectiveness of IUU fishing combating mechanism as a whole. The key proposals of the different states and their association as well as the suggestions of regional and global international fisheries organizations were observed. Some advices and proposals on creation of The Global Record based on conducted research were made by the authors. The need for Russian Federation to expand its participation in the FAO work on Global Record creating was substantiated.

Key words: Global Register, KOFI, FAO, marine fishing law, registration of vessels.