

# ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕАФК



*Канд. юрид. наук Ю.А.Арсентьев,  
д-р юрид. наук К.А. Бекяшев – Госкомрыболовство России*

**В** 1980 г. СССР, Норвегия, Исландия, Польша и ряд других стран заключили Конвенцию о многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-восточной части Атлантического океана. Эта Конвенция распространяется на все виды рыб, обитающих в конвенционном районе, за исключением морских млекопитающих, живых ресурсов континентального шельфа, далеко мигрирующих видов и анадромных запасов в той степени, в какой они относятся к компетенции других международных соглашений (например, НАММКО, НАСКО).

Для выполнения Конвенции учреждена Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК). В район регулирования НЕАФК входят подрайоны: центральная часть Баренцева моря; центральная часть Норвежского моря; Рейкьянес; Азорский.

Государствами – членами НЕАФК являются Российская Федерация, Норвегия, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), Польша, Исландия и ЕС.

Комиссия действует в интересах сохранения и оптимального использования рыбных ресурсов. НЕАФК рассматривает и одобряет меры по регулированию использования орудий лова, установлению закрытых сезонов и закрытых для промысла районов. Она устанавливает общие квоты и распределяет их между договаривающимися сторонами, а также имеет право регулировать величину промыслового усилия. Комиссия может рекомендовать промысел в пределах зон национальной юрисдикции при условии, что соответствующая Договаривающаяся сторона обратится в Комиссию и получит ее одобрение.

На своих ежегодных сессиях НЕАФК одобряет общую квоту вылова океанического окуня, скумбрии, сельди и других видов рыб и распределяет ее между государствами-членами.

После учреждения НЕАФК в международных рыбохозяйственных отношениях и рыболовном праве произошли существенные перемены, которые затронули

статус и основные направления деятельности этой организации. Отметим некоторые из них.

Во-первых, 16 ноября 1994 г. вступила в силу Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (Россией ратифицирована 26 февраля 1997 г.). Статьи 116 – 119 Конвенции регламентируют рыболовство в открытом море. В частности, ст.118 обязывает государства, ведущие промысел разных живых ресурсов в одном и том же районе или одних и тех же живых ресурсов, вступать в переговоры в целях принятия мер, необходимых для сохранения этих ресурсов, в том числе путем создания региональных организаций по рыболовству. При определении размера допустимого улова и установлении других мер по сохранению живых ресурсов открытого моря государства принимают меры регулирования и управления запасами с учетом методов ведения промысла, взаимозависимости запасов, а также любых общерекомендованных международных минимальных стандартов. Передача имеющейся научной информации, статистических данных об уловах и промысловом усилии, других данных, относящихся к сохранению рыбных запасов, и обмен ими должны осуществляться на регулярной основе через компетентные международные организации по рыболовству.

Конвенция 1982 г. создала механизм разрешения споров в области рыболовства. В соответствии с приложением VII Конвенции государства вправе создавать арбитраж для рассмотрения споров в области рыболовства (так называемый «специальный арбитраж»). Предметом рассмотрения такого арбитража могут быть проблемы толкования или применения положений Конвенции, относящиеся, в частности, к рыболовству.

Во-вторых, 10 декабря 2001 г. вступило в силу Соглашение от 4 декабря 1995 г. об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запаса-

сов далеко мигрирующих рыб и управления ими. Цель данного Соглашения – обеспечить долгосрочное сохранение и устойчивое использование трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб. Ст. 10 Конвенции впервые в международной практике определяет функции региональных организаций по рыболовству. В числе этих функций – содействие мирному урегулированию споров в соответствии с частью VIII Конвенции ООН по морскому праву; согласование процедуры принятия решений, способствующих своевременному и эффективному принятию мер по сохранению и управлению ресурсами; поощрение и проведение научной оценки запасов и соответствующих исследований и опубликование их результатов.

В-третьих, в морском рыболовном праве сформировались нормы – принципы, регулирующие международные отношения в области рыболовства в новых условиях. Например, принципы управления морским рыболовством, осторожного и ответственного рыболовства, обязательного разрешения споров с помощью арбитража и др. Этими принципами должны руководствоваться как государства, так и международные организации по рыболовству.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, государства – члены НЕАФК на XV сессии в ноябре 1996 г. учредили Рабочую группу по реорганизации. Целями этой группы являются разработка рекомендаций по пересмотру структуры и функций Комиссии в свете положений Конвенции ООН по морскому праву и Соглашения по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов, а также Кодекса ФАО по ответственному рыболовству. Рабочая группа учитывала расширение масштабов рыболовства за пределами зон национальной юрисдикции, новые тенденции в деятельности других международных организаций по рыболовству, а также новые договоренности в области управления рыболовством. Группа детально рассмотрела возможные альтернативы целей НЕАФК и разработала рекомендации по пересмотру Конвенции НЕАФК в случае необходимости, повышению эффективности деятельности Комиссии.

По рекомендации государств Рабочая группа разработала ряд рекомендаций правового характера. Остановимся более подробно на некоторых из них.

Проект поправок к Конвенции НЕАФК относительно процедуры возражений против рекомендаций, принятых НАФО на своих очередных и внеочередных сессиях, и предотвращения споров.

Вкратце напомним действующую процедуру принятия рекомендаций, закрепленную в учредительном документе НЕАФК. Согласно ст. 5 Конвенции НЕАФК Комиссия вносит рекомендации по промыслу, осуществляемому за пределами районов, находящихся под юрисдикцией Договаривающихся сторон. Рекомендации принимаются квалифицированным большинством голосов. Комиссия может вносить рекомендации в отношении промысла, осуществляемого в пределах района, находящегося под юрисдикцией Договаривающейся стороны, при условии, что данная сторона попросит об этом и рекомендация получит ее одобрение.

В ст. 12 Конвенции изложен порядок вступления в силу рекомендации НЕАФК, принятой ею на соответствующей сессии. Рекомендация становится обязательной для Договаривающейся стороны и вступает в силу с даты, определенной НЕАФК, но не ранее 30 дней по истечении сроков для представления возражения.

Любая Договаривающаяся сторона может в течение 50 дней со дня уведомления о рекомендации заявить о своем несогласии с ней. В случае такого возражения другая Договаривающаяся сторона может подобным образом заявить о своем несогласии в течение последующих 40 дней после получения уведомления о таком возражении. Если какое-либо возражение сделано в течение последующего 40-дневного периода, остальным Договаривающимся сторонам для внесения возражений предоставляется заключительный 40-дневный период после получения уведомления о таком возражении.

Таким образом, рекомендация не становится обязательной для того государства, которое заявило о своем несогласии с ней. Российская Федерация неоднократно представляла возражения по рекомендациям НЕАФК. В частности, в 2001 г. по ОДУ скумбрии, в 2002 г. – по окуню моря Ирмингера.

В соответствии со ст. 12 (2) Конвенции НЕАФК, если возражения по рекомендации сделаны со стороны трех или более Договаривающихся сторон, данная рекомендация не признается обязательной для любого государства – члена НЕАФК. Если принятая рекомендация не является обязательной для любой Договаривающейся стороны, две или более Договаривающихся сторон могут, тем не менее, в любое время прийти к соглашению между собой о введении данной рекомендации в действие, и в этом случае они незамедлительно уведомляют об этом НЕАФК.

Комиссия обязана уведомлять Договаривающиеся стороны о любом заявле-

нии о несогласии и о снятии возражения немедленно по получении уведомления о нем, а также о вступлении в силу любой рекомендации, любого соглашения между членами НЕАФК, а также любого соглашения относительно введения конкретной рекомендации в действие.

По истечении одного года со дня вступления в силу рекомендаций в отношении промысла в открытой части конвенционного района, контроля за промыслом в этом районе или сбора статистических данных о промысле за пределами районов, находящихся под юрисдикцией Договаривающихся сторон в области рыболовства, любая Договаривающаяся сторона может уведомить Комиссию о прекращении для нее действия ранее одобренной ею рекомендации и, если такое уведомление не взято обратно, рекомендация перестает быть обязательной для данной Договаривающейся стороны по истечении одного года со дня уведомления.

Рекомендация, которая перестала быть обязательной для одной Договаривающейся стороны, перестает быть обязательной для любой другой Договаривающейся стороны по истечении 30-дневного периода со дня уведомления последней Комиссии о прекращении действия для нее рекомендации.

Однако изложенная выше четкая и демократичная система возражения против рекомендаций НЕАФК, основанная на международном праве, не устраивает некоторых членов Комиссии, которые многие годы стремятся ограничить объемы уловов российских рыбаков в морях Северной Атлантики. Особую активность в этом вопросе проявляет ЕС, который представляет в НЕАФК интересы 15 стран-членов. С его подачи Рабочая группа по будущему НЕАФК на 20-й очередной сессии Комиссии представила проект поправок к Конвенции НЕАФК. Однако эти поправки не были детально обсуждены на этой Комиссии.

Поправки касаются двух вопросов: обоснования возражений по поводу неприятия поправок и введения механиз-



ма разрешения споров. По мнению авторов поправок, Договаривающаяся сторона, представляющая возражение против рекомендации или уведомляющая о прекращении приемлемости рекомендации в соответствии со ст. 12, должна изложить причины своего возражения или уведомления, а также сделать заявление о своих намерениях после возражения или уведомления. В данном случае возражающая сторона сообщает Комиссии о том, какие меры она намеревается принять или уже приняла в части сохранения ресурсов и управления ими.

Если же между государствами – членами НЕАФК возник спор по поводу толкования или применения рекомендации, принятой Комиссией, любое государство вправе передать ее для рассмотрения во временную группу. Эта группа должна провести совещание с соответствующими Договаривающимися сторонами и попытаться быстро разрешить спор. Если с помощью процедуры временной группы спор не разрешен, он может быть передан по просьбе одной из заинтересованных сторон на обязательную процедуру урегулирования спора.

В тех случаях, когда стороны договорились представить спор на процедуру временной группы, они могут в то же время договориться о временном применении соответствующей рекомендации, принятой Комиссией, до представления группой отчета или урегулирования спора – в зависимости от того, что произойдет раньше. Если в течение разумного срока спор не был разрешен с помощью временной группы или обязательной процедуры урегулирования спора в рамках НЕАФК, то спор передается в Трибунал по морскому праву или Арбитраж по рыболовству, создание которых предусмотрено Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. и Соглашением о трансграничных рыбных запасах 1995 г. Рабочая группа по будущему НЕАФК рекомендовала внести эти поправки в Конвенцию НЕАФК.

Российская делегация выступила с заявлением, в котором содержатся возражения против внесения дополнений в Конвенцию о НЕАФК. В данном заявлении отмечается, что Российская Федерация уже неоднократно выражала свои сомнения в необходимости введения процедуры урегулирования споров. Россия никогда не поддерживала это предложение, участвовала лишь в дискуссиях по общим вопросам деятельности Рабочей группы по будущему НЕАФК. Она считает введение такой процедуры попыткой реформирования Комиссии, в чем нет необходимости.

С момента создания Постоянной Комиссии было очень незначительное число прецедентов урегулирования международных споров по вопросам рыболовства в рамках НЕАФК. Ст. 12 и 13 Конвенции НЕАФК четко и ясно регулируют право стран-участниц на возражение. Это их суверенное право. При возникновении споров между странами – участницами НЕАФК можно применять процедуры, указанные в Конвенции 1982 г. и Соглашении 1995 г. НАТО, например, не торопится устанавливать подобные процедуры. Российская Федерация не хотела бы ставить под сомнение достижения Рабочей группы по будущему НЕАФК, но считает преждевременным подробно разрабатывать правила процедуры до того, как будет достигнуто соглашение о необходимости изменения Конвенции НЕАФК. Предложенные процедуры не подходят для Российской Федерации в связи с трудностью их реализации на национальном уровне. Согласно российскому законодательству международные обязательства могут приниматься лишь в том случае,

если они одобрены международной конференцией. Россия не может принять процедуру временного применения правил, так как это не предусмотрено ее правовой системой. Если стороны одобряют рекомендации по изменению Конвенции, Российская Федерация будет возражать в соответствии с процедурой, изложенной в Конвенции НЕАФК. Российская Федерация заявляла о своей позиции на нескольких ежегодных сессиях, последний раз – на 20-й. Необходимо сначала решить, нужно ли изменять Конвенцию, и лишь потом переходить к обсуждению деталей. И в этой связи российская делегация не участвовала в обсуждении процедуры арбитража. Исландия отметила, что компетенция Рабочей группы по будущему НЕАФК не позволяет рассматривать вопрос о внесении изменений в Конвенцию НЕАФК. Мандат этой группы позволяет лишь рассматривать правила процедуры арбитража. Изменение Конвенции должно быть рассмотрено на сессиях Комиссии. Заявление Российской Федерации было оформлено письменно и распространено среди глав делегаций.

Председатель Рабочей группы выразил свое согласие с этой точкой зрения. Он предложил рассматривать лишь арбитражные правила процедуры. Российская делегация воздержалась от обсуждения проекта таких правил.

Следующая правовая проблема, обсуждавшаяся на внеочередной сессии НЕАФК в апреле, была связана с принятием документа «Международный план дей-



ствий по борьбе с незаконным, незаявленным и нерегулируемым промыслом», представленного Норвегией на 20-й ежегодной сессии в 2001 г.

В этом документе изложены три группы вопросов: а) контроль государства порта; б) обмен информацией между региональными рыбохозяйственными организациями Северной Атлантики; в) вступление новых членов в НЕАФК.

По первому вопросу стороны решили, что нет необходимости реализовывать План действий целиком. Нужно учитывать лишь те его компоненты, которые имеют значение для промысла в Северной Атлантике. Кроме того, было решено поручить Рабочей группе НЕАФК разработать список судов, ведущих незаконный, неотчетный и неконтролируемый промысел, и список стран «удобного» флага. Эти списки могут быть обсуждены на последующем заседании Комитета по контролю и представлены на 21-й ежегодной сессии.

По второму вопросу стороны согласились с необходимостью обмена информацией между региональными рыбохозяйственными организациями Северной Атлантики. Было решено подготовить отчет, который предполагается представить на 21-й сессии.

По третьему вопросу было решено, что статус вновь вступивших может быть получен странами, которые взяли на себя обязательство следовать решениям, установленным Комиссией. Было решено рекомендовать Комиссии включить вопрос о принятии новых членов в повестку дня 21-й

сессии. Третий вопрос уже рассматривался на заседаниях Рабочей группы по будущему НЕАФК. Было высказано несколько точек зрения. ЕС, например, считает, что ст. 19 Конвенции предусматривает слишком много ограничений для вступления новых государств и не соответствует праву международных договоров. Исландия полагает, что страны, имеющие реальный интерес в НЕАФК, должны беспрепятственно вступать в Комиссию. По мнению Дании (она представляет интересы Фарерских островов и Гренландии), необходимо изменить структуру НЕАФК и привести ее в соответствие со структурой НАСКО. Россия выступила против изменения Конвенции НЕАФК в части упрощения процедуры вступления новых государств в эту Комиссию. Любое государство, претендующее на прием в НЕАФК, должно четко определить, где и каким видом промысла будет заниматься, какие объекты предлагает добывать. Поскольку в НЕАФК отработана процедура распределения ОДУ между государствами-членами, вступление новых членов приведет к увеличению объемов вылова.

Таким образом, среди региональных организаций по рыболовству НЕАФК одна из первых стремится адаптировать свой статус и деятельность к новым реалиям в области международного рыболовного права и международных отношений в области сохранения и управления живыми ресурсами северной части Атлантического океана. И это стремление Комиссии должно быть поддержано государствами – членами НЕАФК.