

УДК 341.1 / 8:349.6

МЕЛЬНИКОВИЧ Б. А.,
аспірант кафедри міжнародного публічного права
Київського національного торговельно-економічного університету

ЗАСТОСУВАННЯ КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВИ ПОРТУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ВИМОГ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ МОРСЬКИХ ОХОРОНЮВАНИХ РАЙОНІВ ЗА МЕЖАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Анотація. У статті розглядаються перспективи застосування контролю держави порту як інструменту забезпечення виконання вимог міжнародно-правового режиму морських охоронюваних районів за межами національної юрисдикції, які будуть створені відповідно до майбутнього глобального міжнародного договору у сфері захисту морського середовища, який наразі знаходиться в процесі розробки в рамках ООН. Автор досліджує, чи існують відповідні міжнародно-правові підстави для застосування контролю держави порту. Також автор досліджує існуючий досвід застосування контролю держави порту та дає висновок щодо можливості його застосування в рамках майбутнього міжнародного договору.

Ключові слова: контроль держави порту, морські охоронювані райони, відкрите море, НАФО, НЕАФК, АНТКОМ, ННН промисел.

Постановка проблеми. У 2015 році Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію 69/292, якою постановила розробити на базі Конвенції ООН з морського права (далі – ЮНКЛОС) міжнародний юридично обов’язковий документ про збереження і стале використання морського біологічного різноманіття в районах за межами дії національної юрисдикції та створити відповідний Підготовчий комітет [1].

Підготовчий комітет зазначив про необхідність впровадження всеосяжного глобального режиму для більш ефективного вирішення питання про збереження і стале використання морського біологічного різноманіття в районах за межами дії національної юрисдикції. У тексті майбутнього міжнародного договору мають бути відображені такі питання, як збереження і стале використання морського біологічного різноманіття за межами дії національної юрисдикції, зокрема, такі механізми, як МОР. Підготовчий комітет визначив, що в МОР має регулюватися будь-яка діяльність, яка може вплинути на морське біорізноманіття районів за межами національної юрисдикції, в тому числі на океанічні процеси, та/або здатна

зробити значний вплив на морське біорізноманіття або екосистеми в районах за межами національної юрисдикції або завдавати їм шкоди незалежно від того, де ці види діяльності здійснюються [2].

Проте серед питань, які Підготовчий комітет пропонував врегулювати в майбутньому міжнародному договорі, не було питання забезпечення виконання вимог правового режиму МОР, що будуть створені відповідно до зазначеного договору. Для вирішення цієї прогалини доречно розглянути можливість використання контролю держави порту з метою подальшого застосування цього механізму в майбутньому міжнародному договорі із захисту морського середовища.

Ступінь досліджуваності теми статті. В українській міжнародно-правовій науці відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені МОР за межами національної юрисдикції та, зокрема, змісту майбутнього міжнародного договору у сфері захисту морського середовища за межами національної юрисдикції.

Міжнародно-правові основи для застосування контролю держави порту закладені Конвенцією ООН з морського права (далі – ЮНКЛОС). Відповідно до ст. 92 ЮНКЛОС судно повинно плавати під прапором тільки однієї держави і, крім виняткових випадків, прямо передбачених у міжнародних договорах або в даній Конвенції, підпорядковується її винятковій юрисдикції над відкритому морі. Крім того, відповідно до ст. 217 ЮНКЛОС держави забезпечують дотримання судами, що плавають під їх прапором або зареєстрованими в них, відповідних міжнародних норм і стандартів, встановлених через компетентну міжнародну організацію або загальну дипломатичну конференцію, і своїх законів і правил, прийнятих відповідно до ЮНКЛОС для запобігання, скорочення і збереження під контролем забруднення морського середовища із суден, а також приймають закони, правила та інші необхідні заходи щодо їх здійснення. Держави прапора вживають заходів щодо забезпечення ефективного виконання таких норм, стандартів, законів і правил незалежно від того, де вчинено порушення.

Також відповідно до ч. 3 ст. 211 ЮНКЛОС держави, які встановлюють особливі вимоги для запобігання, скорочення і збереження під контролем забруднення морського середовища в якості умови для заходу іноземних суден в їхні порти чи внутрішні води і для зупинки у їх прибережних терміналів, належним чином публікують такі вимоги і повідомляють їх компетентної міжнародної організації [3].

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що держави прапора, таким чином, несуть відповідальність за виконання приписів норм міжнародного права щодо захисту морського середовища. Відповідно до ЮНКЛОС держави можуть забезпечити дотримання захисних заходів за межами національної юрисдикції, спрямованими на захист морського середовища, як умову заходу у свої порти.

Першим міжнародним актом, що регулював питання контролю держави порту, був Паризький меморандум про взаєморозуміння 1982 року,

підписаний європейськими портовими державами. Паризький меморандум як регіональна угода існує з 1982 року, сьогодні нараховує 27 країн-членів і має статус міжнародної адміністративної угоди між портовими властями, які повинні забезпечувати ефективну систему контролю суден із метою запобігання та усунення порушень вимог безпеки судноплавства для суден, що заходять у порт, без дискримінації прапора судна [4].

Пізніше було підписано ще вісім подібних меморандумів, що охоплюють порти Азії і Тихого океану (Токійський меморандум), Латинської Америки (Вінья-дель-Марський меморандум), Карибського басейну (Карибського меморандум), Західної і Центральної Африки (Абуджійський меморандум), Чорного моря (Чорноморський меморандум), Середземного моря (Середземноморський меморандум) і Індійського океану (меморандум Індійського океану).

У цілому дані меморандуми передбачають інспектування суден (наприклад, Чорноморський меморандум, учасниками якого є шість країн, що мають вихід до Чорного моря, передбачає інспектування не менш ніж 15% суден, що заходять в порт [5]) на предмет дотримання положень Міжнародної конвенції про вантажну марку, Міжнародної конвенції з охорони людського життя на морі, Міжнародної конвенції із запобігання забрудненню із суден, Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти, Конвенції про міжнародні правила попередження зіткнень суден у морі, Міжнародної конвенції про обмірювання суден та Конвенції про мінімальні норми на торговельних суднах. У випадку, якщо порушення судном зазначених міжнародних договорів загрожує навколишньому середовищу, уповноважений орган порту затримує судно.

Резолюцією А.682(17) «Регіональне співробітництво в проведенні контролю за судами та скидами» Міжнародна морська організація (далі – ІМО) закликала держави укладати регіональні договори з питань контролю держави порту, а також підтримала практику підписання портовими державами «меморандумів про взаєморозуміння» з іншими портовими державами з метою координації механізму інспектування [6].

Практика застосування контролю держави порту набула поширення в рамках регіональних рибогосподарських організацій.

Так, Комісія з рибальства в Північно-Східній Атлантиці (далі – НЕАФК, від англ. North-East Atlantic Fisheries Commission) була створена відповідно до Конвенції про майбутнє багатостороннього співробітництва в галузі риболовлі в Північно-Східній частині Атлантичного океану 1980 року (далі – Конвенція НЕАФК). Метою НЕАФК є забезпечення довготривалого збереження та раціонального використання рибних ресурсів у зоні дії Конвенції НЕАФК, забезпечення отримання сталих економічних, природоохоронних та соціальних вигод, надання рекомендацій із питань здійснення заходів із метою підтримки раціональної експлуатації рибних запасів в Атлантичному та Північному Льодовитому океанах [7]. Статтею 5 Конвенції НЕАФК визначено, що Комісія НЕАФК виносить

рекомендації щодо промислу, що здійснюється за межами національної юрисдикції. У ст. 13 уточнено, що такі рекомендації є обов'язковими для держав-сторін Конвенції в разі, якщо відповідна держава не заявить про свою незгоду з нею. Механізми, якими користується НЕАФК для виконання покладених на неї завдань, закріплені в Схемах контролю і примусу НЕАФК (далі – СКП НЕАФК).

Глава V СКП НЕАФК встановлює порядок проведення державного портового контролю іноземних риболовних суден. Положення цієї глави застосовуються до вивантаження в портах держав-членів НЕАФК рибальськими судами, що мають на борту вантаж із видів, виловлених у районі дії цієї Організації іноземними рибальськими судами. Так, відповідно до положень цього розділу держави повинні призначити порти, в яких дозволяється здійснювати операції з вивантаження і перевантаження зазначеного вантажу. Капітани суден, які мають намір зайти в порт, повинні повідомити компетентні органи порту, який вони бажають використовувати, а операції з вивантаження або перевантаження можуть початися тільки після видачі дозволу компетентними органами держави порту. Такий дозвіл має бути видано тільки в тому випадку, якщо від держави прапора судна державною порту отримано підтвердження законності промислу. За відсутності такого підтвердження держава порту може дозволити провести всю або частину вивантаження, але в такому випадку вантаж повинен бути переданий на зберігання під контролем компетентних органів. Тільки після отримання підтвердження від держави прапора улов може бути направлений на продаж, передачу чи транспортування.

Вантаж із вилову може підлягати перевірці інспектора НЕАФК, про що складається відповідний інспекційний рапорт. Кожна держава-член НЕАФК має провести перевірку не менш ніж 15% вивантажень або перевантажень у своїх портах протягом кожного звітного року. Якщо інспектор вважає, що є явні підстави вважати, що рибальське судно займалося будь-якою діяльністю, що суперечить рекомендаціям НЕАФК, він повинен зазначити порушення в рапорті, вжити всіх необхідних заходів, щоб забезпечити збереження і цілісність доказів і негайно зв'язатися з уповноваженим органом держави прапора рибальського судна, яка проводить розслідування порушення. Відповідно до ст. 31 СКП НЕАФК кожна держава-член НЕАФК забезпечує, щоб проти фізичних або юридичних осіб, відповідальних за невиконання рекомендацій НЕАФК, було вжито належних заходів, включаючи адміністративні дії або кримінальне провадження, відповідно до її національного законодавства.

Також у СКП НЕАФК передбачені положення, що стосуються суден держав-нечленів НЕАФК. Так, відповідно до ст. 37 СКП НЕАФК держави-члени НЕАФК невідкладно передають Комісії НЕАФК будь-яку інформацію, що щодо суден держав-нечленів, виявлених або іншими засобами ідентифікованих, як такі, що займаються рибальською діяльністю в зоні дії Конвенції НЕАФК, у тому числі за межами національної юрисдикції. Ця

інформація передається всім державам-членам НЕАФК і державі прапора судна.

Що стосується інспекції суден держав-нечленів НЕАФК у порту держав-членів НЕАФК, ст. 38-bis визначено, що судну забороняється здійснювати вивантаження або перевантаження будь-якої риби до закінчення перевірки, яка документується інспекційним рапортом, на предмет дотримання суднами держав-нечленів НЕАФК рекомендацій НЕАФК про здійснення рибальства. Якщо в ході інспекції буде виявлено, що таке судно порушувало рекомендації НЕАФК (наприклад, такі, що встановлюють обмеження або заборону вилову певного виду), таке судно вважатиметься таким, що здійснює незаконний, непідзвітний та нерегульований промисел (далі – ННН промисел).

СКП НЕАФК встановлює ряд заходів, які застосовуються до суден, занесеним до списку ННН суден:

1) такі судна не отримують дозвіл здійснювати вивантаження або перевантаження в їх портах держав-членів НЕАФК або перевантаження у водах під їх юрисдикцією;

2) такі судна не отримують допомогу або не допускаються до участі в будь-яких перевантаженнях або спільних промислових операціях із рибальськими суднами, допоміжними судами, танкерами, плавбазами і вантажними судами, що плавають під прапором держав-членів НЕАФК;

3) такі судна не забезпечуються провізією, паливом, і їм не надаються інші послуги.

У разі, якщо судна знаходилися в списку ННН суден більше року і держава прапора не надала доказів, що такі судна не вели ННН промисел або доказів того, що особи, відповідальні за ведення такого промислу, були покарані відповідно до національного законодавства, по відношенню до таких суден застосовуються такі заходи:

1) вказаним судам забороняється захід у порти держав-членів НЕАФК;

2) держави-члени НЕАФК забороняють таким судам вести промисел у водах під їхньою національною юрисдикцією;

3) держави-члени НЕАФК забороняють фрахтування таких судів;

4) держави-члени НЕАФК відмовляють таким судам у наданні свого прапора;

5) держави-члени НЕАФК забороняють імпорт риби, вивантаженої з таких суден;

6) держави-члени НЕАФК забороняють імпортерам, перевізникам та іншим зацікавленим учасникам здійснювати перевантаження і продаж риби, виловленої такими суднами [9].

Подібні заходи щодо контролю суден у своєму порту вживає Організація з рибальства в Північно-західній Атлантиці (далі – НАФО, від англ. Northwest Atlantic Fisheries Organization). Правовою основою діяльності НАФО є Конвенція про співробітництво в галузі рибальства в північно-

західній частині Атлантичного океану (далі – Конвенція НАФО). Згідно зі ст. XIII Конвенції НАФО рішення Комісії НАФО – органу, уповноваженого на прийняття рішень в рамках НАФО – є обов'язковими для держав-членів Організації. Прийняття рішень у рамках Комісії здійснюється на основі консенсусу, тобто за відсутності будь-яких офіційних заперечень, зроблених на момент прийняття рішення. Основним рішенням НАФО, що визначає обов'язки держав-членів НАФО щодо збереження морського середовища, є Заходи зі збереження та примусу (далі – ЗЗП НАФО). ЗЗП НАФО встановлює процедуру інспектування суден у порту держави-члена НАФО, що є аналогічною такій процедурі, встановленій СКП НЕАФК [10].

Комісією із збереження морських живих ресурсів Антарктики (далі – АНТКОМ), що діє в рамках Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики, було прийнято Захід зі збереження 10-03 (2015) «Портові інспекції рибопромислових суден, що мають на борту морські живі ресурси Антарктики», яким було визначено порядок проведення таких інспекцій.

Держави проводять інспекції всіх суден, що здійснюють промисел та мають на борту види роду Кликач (*Dissostichus*) і заходять в їх порти. Інспекція проводиться для того, щоб у разі, якщо судно здійснювало промисел у зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики, визначити, чи проводилася ця діяльність відповідно до прийнятих заходів зі збереження, і перевірити, чи супроводжується вилов, що вивантажується або перевантажується документом про вилов видів роду Кликач, відповідно до Заходу зі збереження 10-05 (2017) «Система документації вилову видів *Dissostichus*», і чи відповідає наявний вилов інформації, що міститься в цьому документі.

Держави також інспектують не менше ніж 50% суден, що здійснюють промисел у водах Антарктики, які заходять в їх порти, маючи на борту інші види, що не належать до видів роду Кликач, виловлені в зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики. Мета інспекції полягає у визначенні того, чи проводилася діяльність із промислу в зоні дії зазначеної Конвенції. Заходом зі збереження 10-03 (2015) визначено, що держави порту забороняють суднам, що приймали участь в незаконному промислі, вивантажувати або перевантажувати вилов або вживають інших заходів з моніторингу, контролю, спостереження або інші заходи відповідно до міжнародного права. Держава порту повинна повідомляти державі прапора відповідного судна про результати проведеної нею інспекції і повинна співпрацювати з державою прапора в прийнятті належних заходів, необхідних для розслідування можливого порушення, застосовуючи, якщо потрібно, санкції відповідно до національного законодавства [11].

Керуючись ст. IX.2 (i) Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики, було прийнято Захід зі збереження 10-06 (2016) «Система сприяння дотриманню заходів АНТКОМ зі збереження суднами Договірних Сторін». Відповідно до зазначеного Заходу зі збереження на

кожній щорічній нараді АНТКОМ створює список суден, які займаються ННН промислом у зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики. Цей список створюється на підставі результатів перевірок суден, зокрема, відповідно до Заходу зі збереження 10-03 (2015) [12]. Судна включаються в список, якщо інформація, яка стосується судна містить дані про те, що це судно:

1)брало участь у промисловій діяльності в зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики без ліцензії або з порушенням умов щодо дозволених районів, видів, щодо яких ведеться промисел та періодів часу, на який дозволено вести промисел, визначений ліцензією;

2)не зареєструвало або не заявило про отриманий ним вилов у зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики, або надало неправдиві дані про вилов, або не надало відповідні дані в ході інспекції;

3)вело промисел у закритий для промислу період або в закритих районах із порушенням діючих заходів зі збереження або з використанням забороненого обладнання;

4)перевантажувало або брало участь у спільних промислових операціях, підтримувало або забезпечувало інші судна, визначені раніше АНТКОМ як такі, що займаються ННН промислом;

5)вело промисел таким чином, який шкодить морському середовищу у водах, прилеглих до островів у тому районі, до якого застосовується Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики і на який поширюється державний суверенітет;

6)брали участь у промисловій діяльності в порушення будь-якого іншого діючого заходу зі збереження таким чином, який підриває досягнення цілей Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики [12].

Відповідно до Заходу зі збереження 10-06 (2016) по відношенню до суден, зазначених у списку суден, які ведуть ННН промисел, держави застосовують такі заходи:

1)держави не видають ліцензії на промисел у зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики;

2)держави не видають суднам ліцензії на будь-який рибний промисел у водах, що знаходяться під їх юрисдикцією;

3)держави забороняють, суднам, що здійснюють промисел, допоміжним суднам, суднам-заправникам, плавучим базам і вантажним суднам під їх прапором допомагати суднам, які ведуть ННН промисел у зоні дії Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики шляхом участі в будь-якому перевантаженні, спільних промислових операціях, підтримці або здійсненні постачання для таких судів;

4)суднам зі списку суден, які ведуть ННН промисел, держави відмовляють у доступі до портів, за винятком випадків, коли це робиться в примусовому порядку, або в силу форс-мажорних обставин, або з метою

надання допомоги суднам або людям на цих суднах у разі небезпеки або лиха. Під час заходу таких суден у порт по відношенню до них проводиться інспекція в порядку Заходу зі збереження 10-03 (2015). У разі виявлення незаконно добутих морських живих ресурсів Антарктики вилов повинен бути конфіскований, самим суднам не повинна надаватися будь-яка підтримка, включаючи заправку паливом, поповнення запасів і ремонт, окрім як в аварійній ситуації;

5) суднам зі списку суден, які ведуть ННН промисел, держави відмовляють у фрахтуванні, а також в отриманні прапора держави [10-06].

Висновки. Таким чином, контроль держави порту має належну міжнародно-правову основу та наразі застосовується в рамках регіональних рибогосподарських організацій. Інспекції в порту на предмет дотримання міжнародно-правових норм щодо регулювання промислу морських живих ресурсів дозволяють виявити порушників таких норм та унеможливити повторення ними неправомірних дій шляхом внесення суден-порушників до списку ННН суден.

Цей досвід можливо використати для забезпечення виконання вимог міжнародно-правового режиму морських охоронюваних районів за межами національної юрисдикції, що будуть створені відповідно до майбутнього глобального міжнародного договору у сфері захисту морського середовища, який наразі знаходиться в процесі розробки в рамках ООН; також дозволить запровадити інспектування в портах на предмет дотримання суднами правил ведення рибальства у МОР, що будуть створені відповідно до зазначеного договору.

Література:

1. A/RES/69/292. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/69/292> (дата звернення 19.09.2018).
2. A/AC.287/2017/PC.4/2. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/AC.287/2017/PC.4/2&Lang=E (дата звернення 19.09.2018).
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057 (дата звернення 19.09.2018).
4. Познанська І. Організаційно-економічні аспекти впровадження міжнародних стандартів безпеки судноплавства. Проблеми економіки. 2016. №3. С. 68–73.
5. Меморандум про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_441 (дата звернення 19.09.2018).
6. Resolution A.682(17) Regional co-operation in the control of ships and discharges. URL: [http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24510&filename=A682\(17\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24510&filename=A682(17).pdf) (дата звернення 19.09.2018).
7. North East Atlantic Fisheries Commission. URL: <http://www.neafc.org> (дата звернення 19.09.2018).
8. Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries. URL: <https://www.neafc.org/system/files/Signed-version-of-1980-convention.pdf> (дата звернення 19.09.2018).

9. NEAFC Scheme of Control and Enforcement. URL: <http://www.neafc.org/book/export/html/15254> (дата звернення 19.09.2018).
10. NAFO/COM Doc. 18-01. Conservation and Enforcement Measures 2018. URL: <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/COM/2018/CEM-2018-web.pdf> (дата звернення 19.09.2018).
11. Conservation Measure 10-03 (2015). URL: https://www.ccamlr.org/sites/drupal.ccamlr.org/files//10-03_29.pdf (дата звернення 19.09.2018).
12. Conservation Measure 10-06 (2016). URL: https://www.ccamlr.org/sites/drupal.ccamlr.org/files//10-06_19.pdf (дата звернення 19.09.2018).

Мельникович Б. А. Применение контроля государства порта как инструмента обеспечения исполнения требований международно-правового режима морских охраняемых районов за пределами национальной юрисдикции

Аннотация. В статье рассматриваются перспективы применения контроля государства порта как инструмента обеспечения исполнения требований международно-правового режима морских охраняемых районов за пределами национальной юрисдикции, которые будут созданы в соответствии с будущим глобальным международным договором в сфере защиты морской среды, в данный момент находящемся в процессе разработки в рамках ООН. Автор исследует, существуют ли соответствующие международно-правовые основания для применения контроля государства порта. Также автор исследует существующий опыт применения контроля государства порта и делает вывод касательно возможности его применения в рамках будущего международного договора.

Ключевые слова: контроль государства порта, морские охраняемые районы, открытое море, НАФО, НЕАФК, АНТКОМ, ННН промысел.

Melnykovich B. Application of port state control as a mechanism for enforcement of rules of international legal regime in marine protected areas in areas beyond national jurisdiction

Summary. In the article, the author studies the perspectives for applying the port state control as a mechanism for enforcement of rules of international legal regime in marine protected areas in areas beyond national jurisdiction, which will be designated according to future global international agreement in the sphere of protection of marine environment. This international agreement is now being developed under the supervision of the United Nations Organization and its Preparatory committee. In spite that the question of enforcement the agreement's rules is essential for its effectiveness, until now the Preparatory committee hasn't proposed any provision concerning this issue. The author proposes to add respective provisions to the future international agreement and to resolve the issue of inability to provide enforcement of its provisions. In order to decide if it is possible to apply port state control the author researches if there is a proper legal basis for such application in existing international agreements. Also the author studies experience of application of port state control on frames of such regional fisheries management organizations/agreements as Northwest Atlantic Fisheries Organization, North East Atlantic Fisheries Commission and Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. The author comes to conclusion that application of port state control in frames of future global international agreement in the sphere of protection of marine environment in areas beyond national jurisdiction is possible and well-timed.

Key words: port state control, marine protected areas, high sea, NAFO, NEAFC, CCAMLR, IUU fishing.