

Правовые коллизии в части регулирования рыболовства в исключительной экономической зоне Российской Федерации в южной части Охотского моря и определения ее внешней границы

***Аннотация.** В статье рассмотрены нормы законодательства РФ в части установления границ морских пространств и регулирования рыболовства в них. Проанализированы международные договоры РФ: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Соглашение между Российской Федерацией и Японией о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран от 7 декабря 1984 г. Выявлены коллизии существующих правовых норм, касающихся определения внешней границы исключительной экономической зоны РФ в южной части Охотского моря и норм, регулирующих рыболовство в ней. Подчеркивается, что указанная ситуация создает серьезные проблемы для российских рыболовных судов. Рассмотрена практика применения международно-правовых норм и норм российского законодательства уполномоченными государственными органами РФ и установлены особенности их толкования. Разработаны рекомендации по разрешению указанных правовых коллизий.*

***Ключевые слова:** правовые коллизии, исключительная экономическая зона, внешняя граница, Российская Федерация, Япония, рыболовство, законодательство РФ, международные договоры РФ.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.92.7.193-198

В настоящее время сложилась проблема, серьезным образом влияющая на деятельность российских рыболовных судов в исключительной экономической зоне РФ в южной части Охотского моря. Пограничные корабли РФ задерживают рыболовные суда

за нарушения правовых норм, регулирующих рыболовство, основываясь на действующих российских нормативных правовых актах. В свою очередь, судебные органы оспаривают действия пограничных служб в соответствии с другими действующими нормами законода-

© Бекашев Д. К., 2018

* *Бекашев Дамир Камильевич*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД Российской Федерации
dambek@yandex.ru
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 76

тельства РФ, а также международно-правовыми актами. Очевидно, что имеются правовые коллизии, на которые следует обратить самое пристальное внимание и которые необходимо разрешить на государственном уровне. Рассмотрим существо проблемы.

В России правовой режим исключительной экономической зоны (ИЭЗ) определен *Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»*¹.

Согласно этому документу ИЭЗ РФ — это морской район, находящийся за пределами территориального моря РФ и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным настоящим Федеральным законом, международными договорами РФ и нормами международного права.

Линии внешних границ исключительной экономической зоны или заменяющие их, определенные международными договорами РФ или на основе общепризнанных принципов и норм международного права, указываются на картах установленного масштаба и публикуются в «Известиях мореплавателям». Это официальный бюллетень, издаваемый Главным управлением навигации и океанографии Министерства обороны РФ, для информации мореплавателей об изменениях в навигационной обстановке и режима плавания на морях, в океанах и портах, об основных актах морского законодательства государств в целях обеспечения безопасности мореплавания, а также об издании новых карт, руководств и пособий для плавания.

Статья 2 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ» закрепляет, что делимитация ИЭЗ между Российской Федерацией и государствами, побережья которых противолежат побережью РФ или являются смежными с побережьем РФ, осуществляется в соответствии с международными договорами РФ или общепризнанными принципами и нормами международного права.

Основополагающим международным договором РФ в области определения режима и делимитации морских пространств являет-

ся *Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.*, участником которой является и Япония.

Согласно ч. 1 ст. 74 этой Конвенции делимитация исключительной экономической зоны между государствами с противолежащими или смежными побережьями осуществляется путем соглашения на основе международного права. До заключения соглашения заинтересованные государства в духе взаимопонимания и сотрудничества предпринимают все усилия для того, чтобы достигнуть временной договоренности практического характера и в течение этого переходного периода не ставить под угрозу достижение окончательного соглашения или не препятствовать его достижению. Такая договоренность не должна наносить ущерба окончательной делимитации.

Особый характер двусторонних отношений Японии и РФ (связанный с политическими разногласиями) предопределил ситуацию невозможности заключения двустороннего соглашения о разграничении смежных морских пространств между Российской Федерацией и Японией.

Однако во исполнение своих обязательств как государств — участников Конвенции ООН 1982 г. и руководствуясь ст. 67 и 74 этого договора СССР и Япония заключили *Соглашение о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран от 7 декабря 1984 г.* Речь идет о морских пространствах в северо-западной части Тихого океана (в частности, южной части Охотского моря).

В преамбуле данного Соглашения стороны признали суверенные права СССР в целях разведки, разработки, сохранения живых ресурсов и управления ими на основе Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. «Об экономической зоне СССР» и юрисдикцию Японии в отношении рыболовства на основе Закона Японии от 2 мая 1977 г. о временных мерах, относящихся к рыболовным районам. Это же было подтверждено в *Соглашении между СССР и Японией о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 12 мая 1985 г.* В соответствии с нотой МИД России от 13 января 1992 г. Российская Федерация продолжает осущест-

¹ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

влять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР. Таким образом, Россия является продолжателем СССР, в том числе и в отношении указанных договоров с Японией.

Во исполнение Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. № 10864-Х «Об экономической зоне СССР»² был издан приказ Главнокомандующего Военно-морским флотом СССР от 15 сентября 1985 г. № 115, в котором определены координаты «срединной линии», определяемой как внешняя граница советской ИЭЗ в данном районе. Япония не проявила несогласия с фактически установившейся границей двух ИЭЗ, признав таким образом сложившееся положение. Это подтверждает и тот факт, что на заседаниях Российско-Японской комиссии по рыболовству (ранее Советско-Японской), созданной на основании Соглашения о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран 1984 г., оба государства признают установленные границы исключительных экономических зон обоих государств.

Таким образом, стороны данного международного договора согласились с тем, что внешней границей советской (ныне российской) ИЭЗ является «срединная линия», установленная в соответствии с положениями Указа Президиума Верховного Совета СССР. Безусловно, сто́ит согласиться с мнением А. Н. Вылегжанина и Е. В. Неверовой, которые, оценивая заключенные между СССР и Японией двусторонние международные договоры по рыболовству, делают вывод, что в целом история послевоенных отношений между двумя соседними странами показала, что они предпочли данные соглашения «отсутствию всяких договоренностей»³.

Следует отметить, что в международном праве сложился принцип, согласно которому, если берега двух государств расположены напротив друг друга или примыкают друг к другу,

то в качестве разграничительной линии морских пространств используется принцип «срединной линии» (или иначе принцип «равного отстояния»). Такая срединная линия проводится таким образом, что каждая ее точка является равноотстоящей от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряется территориальное море. Как справедливо отмечает А. Н. Вылегжанин, такой принцип разграничения практически более удобен, хотя и при его использовании нередко возникают сложные вопросы юридического и иного порядка (например, вопрос о том, от каких линий — прямых исходных или наибольшего отлива — должна равно отстоять разграничительная линия)⁴.

С учетом того, что ни Россия, ни Япония в дальнейшем не выразили явным образом свою волю отклонить или изменить установленную Соглашением о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран 1984 г. «срединную линию», а, напротив, подтверждали ее, очевидно, что:

- а) вышеуказанная «срединная линия» признается сторонами как внешняя граница российской ИЭЗ;
- б) суда, осуществляющие промысловую деятельность в районах, расположенных в пределах «срединной линии» со стороны российского побережья, ведут ее в пределах российской ИЭЗ, и их деятельность должна осуществляться в соответствии с нормами российского законодательства.

Однако не все так просто. Подразделения береговой охраны Пограничной службы ФСБ России, руководствуясь «срединной линией», при задержании судов-нарушителей сталкиваются с ситуацией, что она не совпадает с линией границы Восточно-Сахалинской промысловой подзоны, признаваемой судебными органами РФ в качестве границы ИЭЗ России. По факту, данная «срединная линия» находится ближе к ИЭЗ

² Свод законов СССР. Т. 4. С. 548-1.

³ Вылегжанин А. Н., Неверова Е. В. Российско-японские договоренности о морских районах, примыкающих к оспариваемым Японией Южно-Курильским островам // Московский журнал международного права. 2016. № 2. С. 54.

⁴ Вылегжанин А. Н. Решения Международного суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М. : Юрид. лит., 2004. С. 28—29.

Японии. В результате этого судовладельцы задержанных судов обращаются в судебные органы РФ с требованием об отмене наложенных взысканий.

Принимая во внимание судебную практику, выявление судов-нарушителей в морских пространствах между границей Восточно-Сахалинской промысловой подзоны и «срединной линии» толкуется как их нахождение за пределами ИЭЗ России, что влечет необходимость прекращения уголовных и административных дел за отсутствием состава преступления или административного правонарушения. Кроме того, разграничение морских пространств между Россией и Японией на основании Соглашения о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран 1984 г. толкуется судебными органами как временная договоренность практического характера⁵. В свою очередь, как указано в решении Корсаковского городского суда (Сахалинская область) № 12-118/2012 от 16 августа 2012 г., МИД России полагает, что не существует каких-либо временных договоренностей практического характера между Россией и Японией, достижение которых предусмотрено п. 3 ст. 74 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.⁶ Как представляется, приведенная в судебном решении позиция МИД России не является верной. Соглашение о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран 1984 г. — это отчетливый пример такой договоренности, и в данном случае следует согласиться с мнением российских судебных органов. При этом стоит отметить, что наличие указанной временной договоренности тем не менее не отменяет ее действия до достижения соглашения.

Таким образом, присутствует ситуация, при которой судебные органы и пограничные службы руководствуются разными нормативными

правовыми актами. Возникает вопрос: какие нормы с правовой точки зрения должны быть применимы в части регулирования промысловой деятельности в этом районе ИЭЗ РФ?

В преамбуле Федерального закона «Об исключительной экономической зоне» указано, что вопросы деятельности в ИЭЗ РФ, не предусмотренные настоящим Федеральным законом, регулируются другими федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне РФ и деятельности в ней.

Разработка водных биоресурсов в ИЭЗ РФ в соответствии со ст. 12.1 указанного нормативного правового акта осуществляется в порядке, установленном *Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»*⁷. Данным нормативным правовым актом закреплено, что основой осуществления рыболовства и сохранения водных биоресурсов являются Правила рыболовства, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна (ст. 43.1).

Законом установлено, что Правила рыболовства обязательны для исполнения юридическими лицами и гражданами, осуществляющими рыболовство и иную связанную с использованием водных биоресурсов деятельность в исключительной экономической зоне (ст. 43.1).

Ответственность за нарушения Правил рыболовства в соответствии с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» наступает на основании действующего российского законодательства.

В отношении Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 21 октября 2013 г. № 385⁸ были утверждены *Правила рыболов-*

⁵ Например, см.: решение Сахалинского областного суда от 28 февраля 2013 г. по делу № 72-21/2013, 72-336/2012 // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/36814344/70016215/> (дата обращения: 11.04.2018).

⁶ См.: решение Корсаковского городского суда (Сахалинская область) № 12-118/2012 от 16 августа 2012 г. // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/nOfyvF8ZmLgC/> (дата обращения: 20 апреля 2018 г.).

⁷ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

⁸ Приказ Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385 «Об утверждении правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 13.

ства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна.

Данные Правила, помимо прочего, определяют названия, обозначения и границы районов добычи (вылова), промысловые зоны (подзоны); устанавливают запрет на добычу водных биологических ресурсов без разрешения на такую добычу (вылов), а также без выделенных квот (объемов) добычи (вылова) водных биоресурсов. Обязательным элементом содержания разрешения на вылов является определение района добычи вылова (ст. 35).

Таким образом, добыча за пределами границ района вылова является незаконной добычей морских живых ресурсов, что в международном праве именуется как «незаконный, несообщаемый и нерегулируемый (ННН) промысел»⁹. Исходя из этого, суда, ведущие промысел в пределах ИЭЗ РФ и нарушающие при этом границы районов добычи (промысла), должны нести ответственность в соответствии с применимыми нормами уголовного и административного законодательства РФ.

Возникает резонный вопрос: должны ли совпадать внешние границы промысловых подзон и ИЭЗ РФ? Границы промысловых подзон определяются в Правилах рыболовства. Ни в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении биологических ресурсов», ни в положениях иных российских нормативных правовых актов не содержится требования о том, чтобы районы вылова (добычи) водных биоресурсов были созданы в точном соответствии с границами ИЭЗ РФ. Такие районы создаются для рыбохозяйственных целей с учетом целого комплекса факторов (географических, биологических, экономических, управленческих и др.). При наличии определенных оснований границы таких районов могут быть изменены путем внесения соответствующих поправок в Правила рыболовства.

Подытоживая вышесказанное, следует констатировать, что сложилась правовая коллизия, которая затрудняет применение норм о регулировании рыболовства в южной части Охотского моря и об ответственности за их нарушения. На мой взгляд, пограничным органам РФ следует руководствоваться существующими Правилами рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна 2013 г. и задерживать суда, которые осуществляют рыболовную деятельность вне установленных районов промысла.

При этом внешняя граница ИЭЗ РФ не должна определяться Правилами рыболовства, а внешняя граница районов промысла не является границей ИЭЗ России. Очевидно, что такая граница проходит именно по «срединной линии», которая установлена между Россией и Японией в соответствии с международным правом. Наличие лишь временной договоренности практического характера (т.е. Соглашения о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран 1984 г.) не является основанием для ее непризнания. Она действует до тех пор, пока не будет изменена аналогичной нормой или не будет заключено постоянное соглашение о разграничении морских пространств между двумя государствами. Соглашение 1984 г. является международным договором РФ, который в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ является составной частью ее правовой системы. В случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вне всякого сомнения, из общепризнанного примата международного права и стоит исходить при рассмотрении вопроса о прохождении внешней границы ИЭЗ России в южной части Охотского моря.

⁹ Подробнее о ННН-промысле см.: Бекашев Д. К., Бекашев К. А. Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством : монография. М. : Проспект, 2016. 448 с.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Вылегжанин А. Н.* Решения Международного суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. — М. : Юрид. лит., 2004. — 222 с.
2. *Вылегжанин А. Н., Неворова Е. В.* Российско-японские договоренности о морских районах, примыкающих к оспариваемым Японией Южно-Курильским островам // Московский журнал международного права. — 2016. — № 2. — С. 35—62.
3. *Бекашев Д. К., Бекашев К. А.* Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством : монография. — М. : Проспект, 2016. — 448 с.

Материал поступил в редакцию 23 апреля 2018 г.

BEKYASHEV Damir Kamilievich — PhD in Law, Docent, Associate Professor of the Department of International Law of the MGIMO University
dambek@yandex.ru
119454, Russia, Moscow, prospect Vernadskogo, 76

LEGAL CONFLICTS IN THE REGULATION OF FISHING IN THE EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SOUTHERN PART OF THE SEA OF OKHOTSK AND THE DETERMINATION OF ITS EXTERNAL BOUNDARY

Abstract. *The article considers the norms of the legislation of the Russian Federation regarding the establishment of the boundaries of maritime areas and the regulation of fishing in them. The treaties concluded by the Russian Federation are analyzed: the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982, the Agreement between the Russian Federation and Japan on mutual relations in the field of fishery off the coasts of both countries of December 7, 1984. Conflicts of existing legal norms concerning the definition of the external border of the exclusive economic zone of the Russian Federation in the southern part of the Sea of Okhotsk and the norms regulating fishing in it have been revealed. It is emphasized that this situation creates serious problems for Russian fishing vessels. The practice of applying international legal norms and norms of the Russian legislation by the authorized state bodies of the Russian Federation is considered, and features of their interpretation are established. The recommendations on the resolution of these legal conflicts have been developed.*

Keywords: *legal conflict, exclusive economic zone, external border, Russian Federation, Japan, fisheries, legislation of the Russian Federation, treaties of the Russian Federation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Vylegzhanin A. N.* Resheniya Mezhdunarodnogo suda OON po sporam o razgranichenii morskikh prostranstv. — M. : Yurid. lit., 2004. — 222 s.
2. *Vylegzhanin A. N., Neverova E. V.* Rossijsko-yaponskie dogovorennosti o morskikh rajonah, primykayushchih k osparivaemym Yaponiej Yuzhno-Kuril'skim ostrovam // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. — 2016. — № 2. — S. 35—62.
3. *Bekyashev D. K., Bekyashev K. A.* Mezhdunarodno-pravovye problemy bor'by s nezakonnym rybolovstvom : monografiya. — M. : Prospekt, 2016. — 448 s.