

АНАЛИЗ РЕШЕНИЙ РОССИЙСКО-УКРАИНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ РЫБОЛОВСТВА В АЗОВСКОМ МОРЕ В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЮРИСДИКЦИИ КРЫМА

А. Н. Михайлюк

ФГБНУ «Южный научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии»
e-mail: a.mikhaylyuk@mail.ru

Выполнен анализ соответствия решений Российско-Украинской Комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море изменению юрисдикции п-ва Крым, произошедшему в 2014 году. При анализе учитывались такие обстоятельства, как отрицание Украиной смены юрисдикции полуострова Крым, отсутствие в настоящее время в Керченском проливе морских вод, находящихся под юрисдикцией Украины и, как следствие, потеря украинскими рыбаками правовых оснований для ведения промысла в Керченском проливе, а также отсутствие до настоящего времени делимитации Азовского моря. В результате проведенного анализа показано, что изменение юрисдикции п-ва Крым не требует существенной корректировки решений Комиссии. Хотя количество решений Комиссии, требующих уточнения вследствие изменения юрисдикции п-ва Крым, довольно велико, соответствующие уточнения носят частный характер. К ним относятся: целесообразность временного отказа от использования при разделе квот такого критерия, как традиционность рыболовства, необходимость исключения распределения между РФ и Украиной сетей для промысла пиленгаса в Керченском проливе, вопросы согласования проведения научных исследований, а также статус постоянно-действующего информационно-методического семинара.

Ключевые слова: Российско-Украинская Комиссия по вопросам рыболовства в Азовском море, Азовское море, Керченский пролив, промысел

Азовское море находится в пределах юрисдикции двух государств: Российской Федерации и Украины. Сотрудничество между ними в области управления биологическими ресурсами в этом водоеме осуществляется на основе Соглашения между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным Комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 1993 года (далее – Соглашение). Целью Соглашения является установление совместного пользования живыми ресурсами бассейна Азовского моря (статья 1). Для содействия реализации Соглашения учреждена Российско-Украинская Комиссия по вопросам рыболовства в Азовском море (далее – Комиссия). Деятельность Комиссии была освещена ранее [1]. Целью настоящей публикации является анализ соответствия традиционно принимаемых Комиссией решений касательно управления использованием биологических ресурсов в предстоящем году, а также ранее принятых ею решений длительного действия такому общеизвестному геополитическому факту, как изменение юрисдикции п-ва Крым, произошедшее в 2014 г.

Как известно, Соглашение заключено между центральными органами исполнительной власти в области рыбного хозяйства России и Украины (далее – Стороны). Представители этих органов (по одному-два от каждой Стороны) и образуют Комиссию. Соглашение не предусматривает официального участия в составе Комиссии представителей каких-либо административно-территориальных образований, хотя такие лица обычно включаются в состав делегаций в качестве советников и экспертов (следует иметь в виду, что советники и эксперты не являются членами Комиссии). Таким образом, с точки зрения представительства Сторон в Комиссии факт изменения юрисдикции п-ва Крым не имеет значения. Однако на работе Комиссии он, конечно, отражается: так, в состав россий-

ской делегации на 26 сессии, происходившей в Киеве 21-23 октября 2014 г., не были включены представители крымских организаций (видимо, из соображений безопасности). Их отсутствие привело к тому, что принятые на сессии решения в недостаточной степени учитывают интересы крымских пользователей, однако формально правомочность принятых на этой сессии решений от этого не пострадала. Очередная сессия Комиссии должна состояться в октябре 2015 г. на территории Российской Федерации. Это позволяет надеяться, что на 27 сессии представители крымских организаций будут включены в состав российской делегации и интересы крымских пользователей будут учтены в решениях Комиссии в большей степени, чем это было на 26 сессии. Наличие представителей крымских организаций в составе российской делегации может дать повод руководству украинской делегации выразить свой протест против этого, обусловленный тем, что Украина не признает смену юрисдикции п-ва Крым. Однако этот протест будет необоснованным, поскольку Соглашение никаким образом не регламентирует гражданство лиц, привлекаемых Стороной в качестве советника или эксперта (поэтому, даже если украинская Сторона считает п-в Крым украинским, это не дает ей оснований возражать против привлечения жителей Крыма в состав российской делегации).

Особый интерес представляет анализ изменения правовых оснований для ведения промысла пользователями обоих государств после изменения юрисдикции п-ва Крым. При заключении Соглашения Стороны исходили из предположения, что уже в скором времени акватория Азовского моря будет разграничена, и признали, что «каждая Сторона соглашается разрешать юридическим и физическим лицам другой Стороны вести промысел в своей части Азовского моря». Как уже указывалось ранее [2], приняв такую норму, Стороны Соглашения явно превысили свои полномочия. Кроме того, эта норма Соглашения противоречит действующему законодательству Российской Федерации, поскольку, согласно Федеральному закону «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ч. 2 ст. 20), иностранные пользователи могут вести промысел во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, подлежащими ратификации (как известно, Соглашение не предусматривает своей ратификации). Таким образом, норма Соглашения о согласии Сторон разрешать юридическим и физическим лицам другой Стороны вести промысел в своей части Азовского моря не создает никаких правовых последствий. Однако до сих пор делимитация Азовского моря не выполнена. Из-за отсутствия границы в Азовском море и в Керченском проливе рыбопромысловые суда обоих государств работали в пределах всей акватории этих объектов (естественно, в разрешенных для промысла районах). После изменения юрисдикции п-ва Крым оба берега Керченского пролива стали российскими, вследствие чего он полностью оказался под российской юрисдикцией. Поскольку в настоящее время в Керченском проливе отсутствуют морские воды, находящиеся под юрисдикцией Украины, то у украинских пользователей нет правовых оснований для ведения промысла в пределах этого географического объекта. В то же время, с точки зрения оптимального использования водных биоресурсов Азовского моря, может быть целесообразным сохранение возможности ведения промысла пользователями обоих государств. Впрочем, даже если российская Сторона не будет препятствовать ведению промысла украинскими пользователями в Керченском проливе, то вряд ли они займутся этим промыслом из-за организационных проблем.

Для Азовского моря из-за изменения юрисдикции п-ва Крым ситуация не меняется: в этом водном объекте имеются морские воды под юрисдикцией как России, так и Украины, граница между этими водами не установлена, что дает возможность пользователям этих государств работать в пределах всей акватории моря. Однако следует учитывать, что у крымских пользователей, в отличие от прочих российских пользователей, фактически будет отсутствовать возможность работы в северной части Азовского моря, прилегающей к украинскому побережью (точнее, севернее линии, установленной распоряжением Президента Украины от 06.10.98 № 515 в редакции распоряжения Президента Украины от 06.08.99 № 187/99-рп с учетом Указа Президента Украины от 24.11.09 № 963/2009). Объясняется это тем, что украинские контролирующие органы (пограничники и рыбоохрана) могут пресекать в зоне своей ответственности, определенной указанными выше нормативно-правовыми актами, промысел, осуществляемый крымскими пользователями, из-за несоответ-

ствия его украинскому законодательству, поскольку Украина не признает переход п-ва Крым под юрисдикцию России.

Важнейшей из функций Комиссии является определение общих допустимых уловов (далее – ОДУ) основных промысловых рыб Азовского моря и распределение ОДУ на национальные квоты. На деятельности Комиссии по определению ОДУ изменение юрисдикции п-ва Крым никак не отразится, поскольку ОДУ зависит от величины запасов водных биоресурсов, а не от государственного устройства. Для распределения ОДУ на квоты Комиссия на своей 11 сессии установила критерии, требующие учета при определении национальных квот вылова азовских промысловых рыб (п. 6.1 протокола). Одним из четырех учитываемых критериев является традиционность использования данного вида водных биоресурсов рыбодобывающими организациями, расположенными соответственно на территориях современных Российской Федерации и Украины. Уловы крымских рыбаков довольно значительны, поэтому изменение юрисдикции п-ва Крым должно существенно отразиться на значениях этого критерия. Поскольку Украина в настоящее время не признает изменения юрисдикции п-ва Крым, то критерий традиционности временно (до признания Украиной изменения юрисдикции) становится невозможным для использования. Впрочем, в последние годы Комиссия практически не использовала установленные ею критерии для распределения квот [1].

Другой важной функцией Комиссии, согласно Соглашению, является согласование мер регулирования и контроля промысла. Согласованные Комиссией меры регулирования промысла сведены в систему в принятом на 21 сессии документе «Меры регулирования промышленного рыболовства в бассейне Азовского моря» (приложение 8 к протоколу). На следующих сессиях Комиссия принимала решения по изменению этого документа. Содержащиеся в нем меры регулирования одинаково относятся как к водам Российской Федерации, так и Украины (иными словами, они безотносительны к юрисдикции). Следовательно, изменение юрисдикции п-ва Крым никоим образом не влияет на содержание указанного документа.

Ежегодно Комиссия согласует изменение некоторых мер регулирования на предстоящий год. Большинство этих изменений также безотносительны к вопросам юрисдикции, и ее изменение относительно п-ва Крым на них никак не отразится. Однако для некоторых видов промысла Комиссия согласует ограничение общего количества используемых орудий лова и распределение этого количества между Сторонами. В этом случае изменение юрисдикции п-ва Крым имеет значение (хотя и косвенное) в силу того, что ранее крымские пользователи получали в таких случаях доступ к промыслу в украинской квоте, а теперь они получают этот доступ в пределах российской квоты. Это обстоятельство должно учитываться Комиссией при принятии решений, хотя на самой форме решений это не отразится. Последнее обусловлено тем, что в решениях о распределении орудий лова между Сторонами не упоминаются какие-либо административно-территориальные образования. Исключением из указанного является ежегодное согласование Комиссией ограничения количества сетей на промысле пиленгаса в Керченском проливе и распределения их между Сторонами. Как было показано выше, после смены юрисдикции п-ва Крым украинские пользователи потеряли правовые основания для ведения промысла в Керченском проливе. Поэтому Комиссия, ограничивая количество сетей в его пределах, с формально-правовой точки зрения не должна распределять их между Сторонами. Если же такой подход украинская Сторона посчитает неприемлемым для себя, то целесообразно вообще отказаться от такого ограничения (можно ввести его на национальном уровне). Тем не менее на 26 сессии Комиссия согласовала распределение сетей для промысла пиленгаса в Керченском проливе между Сторонами в 2015 г. (п. 7.2.3 протокола).

Для реализации функции согласования мер контроля над промыслом Комиссия ежегодно рассматривает вопросы координации взаимодействия Сторон в деятельности по охране рыбных запасов в Азовском море и Керченском проливе. По результатам этого рассмотрения принимается документ, определяющий порядок осуществления контроля над изъятием промысловыми судами водных биологических ресурсов в Азовском море и Керченском проливе на следующий год. Этот документ по мере возможности заполняет правовой пробел, образовавшийся вследствие делимитации этих водных объектов и нерешенности вопросов юрисдикции при осуществлении контроля над промыслом, ведущимся в одних и тех же водных объектах пользователями двух разных госу-

дарств. Как уже указывалось выше, вследствие изменения юрисдикции п-ва Крым весь Керченский пролив оказался под юрисдикцией Российской Федерации. В силу этого, контроль над использованием ресурсов в пределах Керченского пролива вправе осуществлять только российские контролирующие органы. Вследствие этого принимаемый Комиссией на следующий год порядок должен распространяться только на Азовское море без упоминаний Керченского пролива. Тем не менее на 26 сессии Комиссия приняла «Порядок осуществления контроля изъятия промысловыми и иными судами водных биологических ресурсов в Азовском море и Керченском проливе на 2015 год». Следует отметить, что ранее Комиссия решила принять к сведению «информацию Украинской Стороны об осуществлении контроля изъятия водных биологических ресурсов в Азовском море и Керченском проливе специально уполномоченными органами Украинской Стороны от побережья Украины до линии, указанной в Распоряжениях Президента Украины № 515/рп и 187/рп, 1999 года¹» (п. 9.3 протокола 25 сессии). Очевидно, что данное «принятие к сведению» относительно ведения контроля над промыслом в Керченском проливе в настоящее время устарело.

Традиционно Комиссия значительное внимание уделяет согласованию научно-исследовательских работ, выполняемых рыбохозяйственными институтами Сторон и связанных с использованием водных биоресурсов. Перечни согласованных работ, выполняемых АзНИИРХ, ЮгНИРО и АзЮгНИРО (позднее – НИАМ, ныне – ИРЭМ), прилагались к протоколам сессий. После изменения юрисдикции п-ва Крым ЮгНИРО стал российским институтом. Очевидно, украинская Сторона будет возражать против того, чтобы в протоколах сессий Комиссии ЮгНИРО фигурировал как российский институт. Эту конфликтную ситуацию легко предотвратить, если в протоколе указывать только то, что соответствующие работы выполняются Сторонами, и не указывать конкретные организации Сторон. В соответствии с Соглашением экспедиции, проводимые в целях учета водных биоресурсов и океанологического мониторинга Азовского моря, выполняются по согласованным или совместным программам. Согласование программ осуществляется рыбохозяйственными научно-исследовательскими организациями Сторон (АзНИИРХ, ЮгНИРО и АзЮгНИРО/НИАМ/ИРЭМ). Процедура согласования программ научно-исследовательских работ институтов Сторон была определена на 25 сессии Комиссии (п. 5 протокола). В связи с изменением юрисдикции п-ва Крым, а вместе с ним и ЮгНИРО, возникает необходимость в корректировке установленной на 25 сессии процедуры согласования программ таким образом, чтобы в них не фигурировали названия институтов. Последнее, в свою очередь, обуславливает, чтобы программами работ при согласовании обменивались Стороны (т.е. центральные органы исполнительной власти в области рыбного хозяйства), а не непосредственно институты.

На 8 сессии (п. 9.1 протокола) Комиссия приняла решение о создании постоянно действующего информационно-методического семинара (далее – Семинар) на базе АзНИИРХ и ЮгНИРО (на тот момент АзЮгНИРО/НИАМ/ИРЭМ был структурным подразделением ЮгНИРО). Целью этого решения была разработка общей информационной системы, а Семинар рассматривался в качестве «первоочередного шага по ее реализации». На 10 сессии Комиссия утвердила Положение о постоянно действующем информационно-методическом семинаре (приложение 3 к протоколу). В качестве цели Семинара была определена унификация методик сбора и обработки полевых материалов по оценке запасов основных промысловых рыб Азовского моря, а также форм хранения первичных данных для создания в перспективе единой информационной системы. За прошедшее время указанные выше промежуточные задачи, по-видимому, были выполнены в достаточной степени, а о создании единой информационной системы было забыто, ввиду отсутствия необходимости в ней. Вследствие этого в последние годы работа Семинара носила формальный характер. В 2014 г. ЮгНИРО не принимал участия в работе Семинара. Поскольку изменение статуса ЮгНИРО создает серьезные организационные трудности для участия его в Семинаре, было бы целесообразным прекращение Комиссией деятельности Семинара под предлогом выполнения им своей функции. В случае возник-

¹ Приводимая в данном протоколе ссылка неточна; правильная ссылка была указана выше: распоряжение Президента Украины от 06.10.98 № 515 в редакции распоряжения Президента Украины от 06.08.99 г. № 187/99-рп с учетом Указа Президента Украины от 24.11.09 № 963/2009.

новения в будущем необходимости рассмотрения каких-либо информационно-методических вопросов, подготовку соответствующих рекомендаций Комиссия может поручить созданной ею Рабочей группе по научным исследованиям, оценке и рациональному использованию запасов водных биологических ресурсов (п. 3.2 Протокола 21 сессии) или создать для этого специальную рабочую группу. Следует отметить, что «Положение о Российско-Украинской Комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море» (далее – Положение), принятое на 1 сессии Комиссии, предусматривает: «По мере необходимости Комиссия может учреждать рабочие группы». При этом данный документ не предусматривает создания Комиссией каких-либо семинаров.

В соответствии с Соглашением (п. 4 ст. 7), Комиссия на первой сессии приняла свои «правила процедуры», изложенные в указанном выше Положении. Данный документ не требует никакой корректировки в связи с изменением юрисдикции п-ва Крым.

Хотя в Положении указано, что обмен корреспонденцией по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, производится непосредственно между представителями Сторон (п. 7 ст. 2), Комиссия поручила (п. 8.4 Протокола 9 сессии) АзНИИРХ и ЮгНИРО осуществлять обмен определенной Комиссией информацией. Еще ранее Комиссия «поручила АзНИИРХ и ЮгНИРО осуществлять контроль за подготовкой и предоставлением необходимой для работы Комиссии документации, а также ее хранение» (п. 7.2 Протокола 6 сессии). После изменения юрисдикции п-ва Крым эти поручения относительно ЮгНИРО устарели, и следует ожидать, что по инициативе украинской Стороны Комиссия для этих целей определит другую организацию.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что изменение юрисдикции п-ва Крым не требует существенной корректировки решений Комиссии. Хотя оно вызывает необходимость довольно большого количества уточнений этих решений, однако соответствующие уточнения носят частный характер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Михайлюк А.Н. 2008. Российско-Украинская Комиссия по вопросам рыболовства в Азовском море как механизм совместного управления водными биоресурсами // Современные основы формирования сырьевых ресурсов Азово-Черноморского бассейна в условиях изменения климата и антропогенного воздействия: Материалы международной научной конференции, 15-18 декабря 2008 г. Ростов-на-Дону: [Б. и.]. С. 18-25.
2. Михайлюк А.Н. 2010. Проблемы управления биологическими ресурсами Азовского моря: международно-правовой аспект // Современное состояние водных биоресурсов и экосистем морских и пресных вод: проблемы и пути решения: Международная научная конференция, посвященная 100-летию со дня рождения Г.В. Никольского, г. Ростов-на-Дону, 20-23 сентября 2010 г. Ростов-на-Дону: [Б. и.]. С. 226-228.

Поступила 27.04.15 г.

Analysis of the decisions of the Russian-Ukrainian Commission on Fisheries Issues in the Azov Sea in relation to the jurisdiction changes in Crimea. A. N. Mikhaylyuk. *Conformity review of the decisions made by the Russian-Ukrainian Commission on Fisheries Issues in the Azov Sea with the jurisdiction changes in the Crimean Peninsula, which took place in 2014, is carried out. When analysing, a number of considerations were taken into account: refusal of Ukraine to accept the jurisdiction changes in Crimea, current absence of the water areas under the jurisdiction of Ukraine in the Kerch Strait, and, as a consequence, the loss of legal foundation for fisheries in the Kerch Strait for Ukrainian fishermen, as well as current absence of delimitation of the Azov Sea. Analysis results showed that the jurisdiction changes in the Crimean Peninsula do not necessitate significant adjustments to the Commission decisions. Although a great number of Commission decisions require amendments as the result of the jurisdiction changes, these amendments are minor. Among them are: reasonability of temporal abstention from the use of such criterion as «fishing tradition» during quota allocation, necessity to exclude allocation of the fishery nets, used for so-iuy mullet fishing in the Kerch Strait, between the Russian Federation and Ukraine, the issues of scientific studies coordination, status of the current information and methodology workshop.*

Keywords: Russian-Ukrainian Commission on Fisheries Issues in the Azov Sea, Azov Sea, Kerch Strait, fisheries management, biological resources, international agreements, fishery organizations