

О защите интересов российских рыбаков в водах Шпицбергена

*Бекашев К.А.**

Как известно, в прибрежных водах архипелага Шпицберген¹ в течение длительного времени сохраняется напряженная для российских рыбаков обстановка. Норвежская береговая охрана ежегодно арестовывает рыбопромысловые суда под флагом Российской Федерации и налагает на них административные штрафы значительного размера. Все эти действия норвежских властей сопровождаются политической шумихой, что негативно отражается на российско-норвежских отношениях, которые руководители обоих государств признают плодотворными.

Воды архипелага являются неотъемлемой частью экосистемы Баренцева моря. С экономической точки зрения район архипелага Шпицберген – важный рыбопромысловый бассейн для многих государств. Однако основными пользователями биоресурсов в этом районе являются Россия и Норвегия, на долю которых приходится около 90% от общей добычи. Основными объектами отечественного промысла являются треска, морские окуни, черный палтус, северная креветка. В этом районе российские рыбаки ежегодно вылавливают более 100 тысяч тонн морепродуктов (в 80-х годах – 350 тыс. т).

Биоресурсы, обитающие в водах Шпицбергена, являются частью единых трансграничных запасов рыб, обитающих на всей акватории баренцевоморского шельфа. Определение таких запасов дано в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г и Соглашении 1995 г. Целостность этих запасов предполагает единство управления ими. Поскольку эти запасы являются совместными для России и Норвегии, такое

* Бекашев Камиль Абдулович – д.ю.н., профессор, зав. кафедрой международного права МГЮА, советник министра сельского хозяйства Российской Федерации по вопросам рыбохозяйственной политики, член Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ Международно-правовой статус Шпицбергена подробно рассмотрен в работах А.Н. Вылегжанина, Р.В. Деканозова, В.А. Сокиркина, Л.Д. Тимченко. Из новейших комплексных работ, посвященных Шпицбергену, см. Исследования ПИНРО в районе архипелага Шпицберген. Мурманск: Изд-во ПИНРО, 2004.

управление должно осуществляться **совместно** на равноправной основе с учетом общепризнанных норм международного права. Декретом от 3 июня 1977 г. вокруг архипелага установлена 200-мильная рыбоохранная зона. Одновременно Норвегия распространила действие своих правил рыболовства на эти воды. Россия не признает законным распространение в одностороннем порядке мер регулирования, установленных для экономической зоны Норвегии, на рыбоохранную зону Шпицбергена. В ноте посольства СССР от 15 июня 1977 г. указано, что этот шаг не соответствует обязательствам, принятым на себя Норвегией по Договору о Шпицбергене 1920 г.

Принятое решение Правительство СССР расценивало как очередной шаг Норвегии, направленный на незаконное расширение своих прав в районе Шпицбергена, что выходит за рамки рыболовных проблем. Более того, в ноте прямо говорится, что Правительство СССР примет все меры по защите своих законных рыболовных интересов в этом районе.

Решение Норвегии об установлении 200-мильной зоны принято в одностороннем порядке и основывается на внутреннем законодательстве, хотя касается особого района, который не подпадает под действие упомянутого договора.

Директорат по рыболовству наделяется полномочиями по: запрету на ведение промысла в определенных районах для защиты молоди и обеспечения пополнения запаса (СССР признал эти полномочия легитимными в 1978 г.); решению об орудиях лова и минимальном промысловом размере для регулирования промысла; определению ежегодного объема максимально допустимого улова и промысловой нагрузки по каждому виду рыб; решению о том, суда каких стран могут участвовать в промысле; решению о регулировании других условий для участия в промысле; решению о размере ячеи, размерах и конструкции орудий лова; решению о разрешаемом промысле; запрету нахождения и хранения на борту определенных орудий лова; решению об обязанности спецификации и отчетности по выловленным объектам, видам рыб, времени улова, промысловому району, орудию лова и т.д.; решению об осуществлении контроля за иностранными судами.

В 1994 г. норвежские власти одобрили предписание «О регулировании промысла в рыбоохранной зоне архипелага Шпицберген». Его действие распространяется на суда всех стран, занимающихся промыслом рыбы в рыбоохранной зоне. Предписание накладывает обязательство представлять в Директорат по рыболовству Норвегии данные

по уловам, а также другие данные при ведении промысла, заходе и выходе в рыбоохранную зону. На каждом судне должен заполняться промысловый журнал.

Устанавливая в одностороннем порядке свои меры регулирования промысла в районе Шпицбергена, Норвегия все чаще закрывает для тралового промысла значительные акватории на длительный период не только в отношении трески и пикши, но и других видов, например северной креветки и сельди. По данным ПИПРО, вылов донных видов рыб норвежскими судами тралового лова составляет всего 30-40%, а российскими траулерами – не менее 96% от соответствующих национальных квот. Таким образом, ограничения, вводимые норвежской стороной в отношении тралового промысла, ущемляют интересы в основном российских рыбаков.

Иная точка зрения о правомерности установления Норвегией рыбоохранной зоны высказана А.Н. Вылегжаниным. Проанализировав Королевский декрет о рыбоохранной зоне, он сформулировал следующие выводы.

Этим декретом уполномочивалось. 1) запрещать рыболовные операции в районах рыбоохранной зоны Шпицбергена в целях «сохранения молоди и обеспечения пополнения рыбных запасов», причем такой запрет мог устанавливаться и для конкретного сезона, и на весь год; 2) принимать Положение о мерах регулирования, касающихся орудий лова и минимального размера рыб, разрешенных к лову; 3) устанавливать величину минимального вылова для каждого из облавливаемых видов.

Далее А.Н. Вылегжанин заключает: из анализа норм Парижского договора следует, что вопрос о его соответствии может возникнуть в свете конкретных обстоятельств только в отношении первой из трех мер – запрета рыболовства. Правомерность второй и третьей мер совершенно очевидна, более того, она обусловлена исполнением Норвегией положения ст. 2 Парижского договора о сохранении и восстановлении фауны и флоры. По этой же причине надо квалифицировать как правомерную предусмотренную Королевским декретом обязанность в отношении судов, осуществляющих рыболовство в рыбоохранной зоне Шпицбергена, уведомлять по радио норвежские власти о районах, сроках начала и окончания промысла в этой зоне, а также еженедельно предоставлять данные об уловах в Департамент рыболовства²

² См., Вылегжанин А.Н. Договор о Шпицбергене 1920 г. и рыболовство // Рыбное хозяйство. 2000. № 5. С. 17

А.Н. Вылегжанин не прав в том, что Договор о Шпицбергене не уполномочивает Норвегию одобрять технико-юридические нормы, касающиеся орудий лова и минимальных размеров рыб, а также устанавливать ОДУ в 200-мильной зоне за пределами территориального моря Шпицбергена. Пункт 2 ст. 2 Договора наделяет Норвегию правами по принятию мер сохранения фауны и флоры на материке только в **территориальных водах**. В момент заключения Договора 1920 г. ширина их составляла 3 мили. Это положение является принципиальным, и Норвегия не вправе нарушать положения Договора 1920 г. и руководствоваться не *ad arbitrium*, а принципом *actum ut supra*.

В этой связи любые требования норвежских властей о предоставлении отчетности в Директорат по рыболовству, касающейся рыболовства в 200-мильной зоне, нарушают принцип свободы рыболовства в открытом море.

Рыбоохранную зону официально признали только два государства – Канада и Финляндия. В нарушение Договора 1920 г. Норвегия распространила действие закона «О береговой охране» 1977 г. на рыбоохранную зону и территориальные воды Шпицбергена, что прямо указано в самом законе. Более того, она применяет положения данного закона в рыбоохранной зоне и систематически арестовывает наши суда. Например, в 1998 г. норвежские инспектора прекратили промысел 4 российских траулеров у о-ва Медвежий. В 2001 г. в рыбоохранной зоне был арестован траулер «Чернигов». В августе 2004 г. береговая охрана Норвегии запретила вести промысел сельди всем российским судам в районе Шпицбергена, мотивируя тем, что установленная правительством Норвегии квота сельди в объеме 80 тыс. т (установленная в одностороннем порядке) по этому району уже освоена другими участниками промысла – ЕС, Фарерскими островами и Исландией, хотя в целом российская квота сельди была еще не освоена. Всего в 2004 г. норвежцы арестовали 13 российских судов. В октябре 2005 г. были арестованы три рыболовных судна.

Невзирая на несогласие со стороны России, без какого-либо биологического обоснования Норвегией установлен минимальный внутренний размер ячеи тралов 135 мм против ранее согласованного размера 125 мм и минимальный промысловый размер трески 47 см, против ранее согласованного размера 42 см.

Из-за введения ограничений, а часто прямых неправомерных действий норвежских властей капитаны российских судов, не чувствуя

поддержки со стороны МИД России, федеральных органов по рыболовству и надзору, в целях избежания конфликта с норвежскими властями вынуждены покидать данный район в ущерб своей промысловой деятельности или вести промысел в нарушение норвежских правил. По данным зам. генерального директора Союза рыбопромышленников Севера А. Тихончука, за последние 3 года (2002-2005 гг.) среднегодовой удельный вес российского вылова донных видов рыб в районе Шпицбергена составляет всего 20% от общего вылова донных видов в Баренцевом море.

Формально многие арестованные российские суда нарушали норвежское законодательство. Например, траулер «Электрон» имел на борту (и, видимо, применял) мелкочейные вставки с ячейей 81 мм в кутке трала. Селективная решетка была закрыта мелкочейной делю с ячейей 87,4 мм. На судне обнаружена круглая стропа, составляющая 48% от окружности кутка.

Многие суда, плавающие под российским флагом, занесены в «черный список», и за ними установлен особый контроль.

В настоящее время Россия не осуществляет контроля за своими судами, ведущими промысел в 200-мильной рыбоохранной зоне. В связи с этим создалась парадоксальная ситуация. С одной стороны, мы решительно возражаем против ареста наших судов, а с другой – российские суда не охвачены никакой процедурой контроля. Данное обстоятельство является дополнительным аргументом Норвегии для ужесточения контроля за иностранным промыслом.

Закон от 27 июня 2003 г. о норвежских территориальных водах и прилегающей зоне устанавливает ширину тервод в 12 миль, в т.ч. у берегов Шпицбергена. Закон не определяет разрешительного режима рыболовства в этих водах иностранным рыбакам.

В соответствии с Законом от 27 июня 2003 г. Норвегия приняла Правила регулирования рыболовства во внутренних водах и территориальных водах, которые требуют от иностранных судов соответствующего уведомления для входа в терводы и добычи ресурсов. Согласно Закону от 3 июня 1983 г. о морском рыболовстве министр рыболовства вправе принять меры по ограничению рыболовства в территориальных водах вплоть до его запрещения.

Расширение Норвегией ширины территориальных вод до 12 миль возражений не вызывает, и оно корреспондируется со ст. 3 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако Норвегия в соответствии

с Договором 1920 г обязана допускать суда всех государств-участников в терводо для промысла живых ресурсов моря на равноправных основаниях.

Таким образом, в вопросе легитимности промысла российскими судами живых морских ресурсов в водах Шпицбергена создалась тупиковая ситуация. С одной стороны, Договор 1920 г позволяет судам и гражданам всех договаривающихся сторон на одинаковых основаниях заниматься рыбным промыслом в территориальных водах Шпицбергена. За пределами территориальных вод водное пространство является открытым морем, и никто не должен ограничивать право других государств заниматься рыболовством. С другой стороны, согласно ст. 3 Договора 1920 г граждане всех государств обязаны при ведении промысла соблюдать законы и постановления Норвегии. Но в данном случае речь идет только о территориальных водах Шпицбергена. Однако рыбные ресурсы Баренцева моря являются единым запасом и трансграничными ресурсами. Еще в 1978 г СССР и Норвегия в специальном Коммюнике (Ишков – Эвенсен) признали, что «запасы рыб, осуществляющих миграции между разными зонами Баренцева и Норвежского морей, подлежат регулированию во всем ареале их распространения, включая район Шпицбергена» Более того, это Коммюнике позволяет принимать Норвегии в районе Шпицбергена недискриминационные меры об охране молоди рыб. Пределы такого района не определены. Все вышесказанное и послужило основанием учреждения рыбоохранной зоны.

В связи с изложенным в целях защиты жизненных интересов российских рыбаков и экономики северного бассейна России, а также упорочения исторических прав РФ на ресурсы Шпицбергена считаю необходимым следующее.

1 Ввиду отсутствия международно-правового механизма регулирования рыболовства в районе Шпицбергена (в т.ч. в рыбоохранной зоне) предложить Норвегии разработать и подписать двусторонний протокол или иной документ о сотрудничестве в сохранении и рациональном использовании живых морских ресурсов в территориальных водах Шпицбергена и в прилегающих к ним районах. Согласно ст. 116 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством в открытом море при условии соблюдения их **договорных** обязательств. В данном случае договорные обязательства отсутствуют (СРНК создана для иных целей), а есть односторонние принудительные действия Норвегии;

2. В Российской Федерации отсутствуют законодательные нормы, карающие судовладельцев за нарушение правил рыболовства в зонах иностранных государств. Статья 8.17 КоАП РФ содержит санкции за нарушение правил добычи водных биоресурсов **только в водах Российской Федерации**. Применяемые административные меры (типа лишения лицензии) судовладельцы легко решают известными способами и средствами. Непризнание РФ рыбоохранной зоны не освобождает наших судовладельцев от обязанности соблюдать норвежские правила рыболовства. В этой связи Минсельхоз РФ должен разработать предложения по совершенствованию законодательных и отраслевых нормативных правовых актов, касающихся применения санкций к нарушителям правил рыболовства в зонах других государств, включая район архипелага Шпицберген.

3. Незамедлительно организовать постоянный контроль рыбоохранными судами РФ промысловых судов российских судовладельцев или размещать инспекторов на таких судах. Недавно глава МИД Норвегии заявил, что Россия может прислать своих инспекторов для осуществления контроля своих судов в водах Шпицбергена³

4. Считаю целесообразным российским судовладельцам обратиться в Трибунал ООН по морскому праву с иском о нелегитимности установления Норвегией рыбоохранной зоны и принятия ею принудительных действий в отношении российских рыбаков.

Реализация приведенных выше предложений в значительной степени смягчит напряженность между РФ и Норвегией в области рыболовства и защитит **исторические права** российских рыбаков на свободный промысел живых морских ресурсов в водах архипелага Шпицберген. (Название архипелага Шпицберген дано голландским мореплавателем В. Баренцем в 1596 г. Русские поморы задолго до Баренца освоили путь к архипелагу, называя его Грумант (Груланд). На материке и в прилегающих водах они добывали морского зверя – моржей, белых медведей, белух. Свои плавания грумантаны совершали на небольших судах-ладьях. На карте Г. Меркатора, изданной в 1569 г., на месте современного Шпицбергена изображены семь островов с названием «Святые русские». На карте «Северных земель», изданной в конце XVI века, острова обозначены надписью «Русская земля». Баренц на одном из островов установил столб с надписью о присоеди-

³ См., Йонас Гар Стере. Не хотим вступать в «рыбную войну» ни с ЕС, ни с Россией // Известия. 25.11.2005 г

нении этого острова к Нидерландам. В 1612 г англичане снесли этот столб и заявили, что архипелаг еще до Баренца был открыт англичанином Уиллоуби. В 1615 г датско-норвежский король провозгласил Шпицберген частью Гренландии и владением Дании.

Последующий обмен нотами между Россией, Норвегией и Швецией привел к согласованию первого договорно-правового режима на Шпицбергене (Соглашение 1872 г). Соглашение 1872 г о Шпицбергене не распространялось на о. Медвежий. В 90-х годах XIX века попытку утвердиться на о. Медвежий предприняла Германия. Российский посол в Берлине заявил в июне 1899 г протест Германскому правительству, а к о. Медвежий был направлен русский крейсер, и Германия отказалась от попытки завладеть островом.

Таким образом, несомненным является тот факт, что русским поморам и принадлежит ведущая роль в освоении и колонизации архипелага⁴).

⁴См.. Исследования ПИНРО в районе архипелага Шпицберген. С. 9