ЗЕМЕЛЬНОЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, АГРАРНОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОМЫСЛА МОРСКИХ ЖИВЫХ РЕСУРСОВ АРКТИКИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВХАДЕЕВ Владислав Рамилевич, ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: mp2@izak.ru

Актуальность научного исследования современных аспектов правового регулирования промысла морских живых ресурсов Арктики заключается в том, что в данном регионе соответствующий вид деятельности является одним из наиболее распространенных. При этом правовое регулирование данного вида деятельности как на уровне международно-правовых актов, так и во внутригосударственном законодательстве является недостаточным, поскольку оно не отражает его специфику.

Для исследования актуальных проблем правового регулирования промысла морских живых ресурсов Арктики были проанализированы международные договоры универсального и регионального уровней, положения двусторонних международных договоров в части, касающейся правового регулирования сотрудничества Российской Федерации с сопредельными государствами в Арктическом регионе, нормативные и иные правовые акты Российской Федерации, регулирующие промысел морских живых ресурсов, а также затрагивающие вопросы развития Арктики.

В целях проведения эффективного исследования поставленных задач был применен метод исторического анализа для исследования становления и дальнейшего развития международно-правового регулирования добычи морских живых ресурсов. Также был использован метод системного анализа, который помог представить целостную систему источников, регулирующих добычу морских живых ресурсов Арктического региона и включающих международные договоры и законодательство Российской Федерации.

Представляется целесообразным совершенствование и международно-правовых, и внутригосударственных механизмов правового регулирования промысла морских живых ресурсов Арктического региона. При этом развитие правового регулирования должно осуществляться с соблюдением следующих требований: учет интересов арктических государств; соблюдение прав и свобод коренных народов Арктики; закрепление мер по охране окружающей среды данного региона.

Ключевые слова: Арктика, международные договоры, Российская Федерация, морские живые ресурсы, охрана окружающей среды.

MODERN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF THE MARINE LIVING RESOURCES HARVESTING IN THE ARCTIC: INTERNATIONAL AGREEMENTS AND RUSSIAN LEGISLATION

V. R. AVKHADEEV, leading research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal legislation and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences, associate professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: mp2@izak.ru

The relevance of scientific research of modern aspects of legal regulation of marine living resources harvesting in the Arctic is that in this region the corresponding activity is one of the most common. At the same time, the legal regulation of this type of activity both at the level of international legal acts and in domestic legislation is insufficient, since it does not reflect its specificity.

To study the actual problems of legal regulation of the Arctic marine living resources fishery, international treaties of universal and regional levels, the provisions of bilateral international treaties in the part concerning the legal regulation of cooperation between the Russian Federation and neighboring States in the Arctic region, regulatory and other legal acts of the Russian Federation regulating the fishery of marine living resources, as well as affecting the development of the Arctic were analyzed.

In order to conduct an effective study, the method of historical analysis was used to study the formation and further development of international legal regulation of the extraction of marine living resources. Also, the method of system analysis was used, which helped to present a complete system of sources regulating the extraction of marine living resources of the Arctic region and including international treaties and legislation of the Russian Federation.

It seems appropriate to improve both international and domestic legal mechanisms for the legal regulation of fisheries for marine living resources in the Arctic region. It is important to note that the development of legal regulation should be carried out in compliance with the following requirements: taking into account the interests of the Arctic States, respect for the rights and freedoms of indigenous peoples of the Arctic, consolidation of measures to protect the environment of the region.

Keywords: Arctic, international treaties, Russian Federation, marine living resources, environmental protection.

DOI: 10.12737/art.2019.2.16

Морские живые ресурсы Арктики подразделяются главным образом на рыбные ресурсы и морских млекопитающих. Особенности правового регулирования морских живых ресурсов рассматриваемого региона заключаются в том, что промысел рыбных ресурсов урегулирован на уровне как многосторонних, так и двусторонних международных договоров. Более того, данный вид деятельности урегулирован и по другой классификации: на универсальном и региональном уровнях. Но при этом важно обратить внимание на то, что специализированного действующего международного договора, предметом правового регулирования которого были бы отношения, связанные с рыболовством именно в Арктике, до настоящего времени нет.

Промысел морских млекопитающих в Арктике в настоящее время по большей части не урегулирован какими-либо международными договорами. В то же время важно заметить, что промысел морских животных для жителей Арктики¹ является не менее важным источником жизни, чем рыбный промысел. Соответственно, сотрудничество государств Арктического региона в данной сфере также должно быть урегулировано нормами международного права.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее промысел морских живых ресурсов, применительно к Арктическому региону по ряду аспектов напоминает систему международно-правовых актов, регулирующих аналогичные правоотношения: имеется законодательство, посвященное вопросам рыболовства, но специальных законодательных актов, предметом правового регулирования которых были бы общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны морских млекопитающих, практически нет. По данной проблематике имеются всего лишь отдельные нормы права, содержащиеся в различных нормативных правовых актах, что, в свою очередь, говорит о фрагментарном характере правового регулирования промысла и охраны морских млекопитающих.

В настоящее время **международно-правовое регулирование** промысла морских живых ресурсов в Арктике осуществляется на основании норм меж-

дународных договоров, регулирующих правоотношения, возникающие в связи с различными видами деятельности в морских пространствах, включая рыболовство, а также иными многосторонними договорами. Помимо этого, промысел морских живых ресурсов регулируется двусторонними международными договорами о делимитации морских пространств между сопредельными государствами, в которых среди прочего урегулированы вопросы сотрудничества в сфере добычи морских биоресурсов.

Одним из наиболее ранних международных договоров, заключенных в первой половине XX в., стал Договор о Шпицбергене от 9 февраля 1920 г., посредством которого был установлен особый объектный режим архипелага Шпицберген, направленный на урегулирование различных вопросов, возникающих либо могущих возникать в связи с деятельностью на данном архипелаге, включая рыболовство.

Основной смысл Договора о Шпицбергене заключается в том, что его договаривающиеся стороны² признали «полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген» при условии доступа всех сторон Договора для осуществления рыбной ловли и охоты в обозначенную в Договоре местность³ на равных условиях. Данный Договор позволял как осуществлять рыболовную деятельность в прилегающих к Шпицбергену водах, так и заниматься охотой. Учитывая климатические условия, в которых расположен архипелаг Шпицберген, необходимо обратить внимание на то, что охота в данной местности может осуществляться прежде всего на морских млекопитающих, поскольку именно данная категория животных наибольшим образом распространена в данной местности.

² Договор о Шпицбергене вступил в силу для СССР 7 мая 1935 г.

³ В соответствии со ст. 1 Договора о Шпицбергене сферой его действия является сам архипелаг Шпицберген, который охватывает с Медвежьим островом, или Берен-Эйланд, все острова, расположенные между 10° и 35° восточной долготы от Гринвича и между 74° и 81° северной широты, в частности: Западный Шпицберген, Северо-Восточную Землю, остров Баренца, остров Эдж, острова Уич, острова Надежды, или Хопен-Эйланд, и землю Принца Карла, вместе со всеми островами, островками и скалами, относящимися к ним.

¹ Особенно это касается коренных жителей Арктики, ведущих традиционный образ жизни.

В настоящее время одним из наиболее значимых международных договоров, регулирующих правоотношения, возникающие в связи с различными видами деятельности в морских пространствах, включая рыболовство, является Конвенция ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г.

Раздел второй Конвенции ООН по морскому праву посвящен проблематике сохранения живых ресурсов открытого моря и управления ими. В рамках данного раздела регламентируется право на промысел рыбы в открытом море. Также устанавливается обязанность государств принимать по отношению к своим гражданам меры, необходимые для сохранения живых ресурсов открытого моря. Помимо этого, в разделе регулируются вопросы сотрудничества государств в области сохранения морских живых ресурсов и управления ими. В связи с этим весьма ценным является регламентирование порядка сохранения живых ресурсов открытого моря. Кроме того, в данном разделе регламентируются меры по сохранению морских млекопитающих и управлению ими в открытом море.

Единственным выражением специфики правового регулирования является ст. 234 Конвенции, в которой закрепляется право прибрежных государств на принятие и обеспечение мер, направленных на защиту от загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, которая находится в зоне особо суровых климатических условий, а также где имеются льды, покрывающие данные районы в течение большей части года. В данном случае речь идет о предотвращении загрязнения морской среды, в которой находятся морские живые ресурсы.

Важно обратить внимание и на то обстоятельство, что Арктический регион включает в себя акватории не только Северного Ледовитого, но также северные части Атлантического и Тихого океанов, в связи с чем к правовому регулированию добычи морских биоресурсов в обозначенных морских пространствах применимы соответствующие международные договоры.

Важно обратить внимание и на то, что к морским пространствам, составляющим Северный Ледовитый океан, относятся также Гренландское и Норвежское моря. Но тем не менее их правовой режим регулируется в том числе и международными договорами, применимыми к Атлантическому океану. В данном случае речь идет о нормах Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК) от 18 ноября 1980 г., которые направлены на регулирование промысла в водах как Атлантического, так и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей, расположенных к северу от 36° северной широты между 42° западной долготы и 51° восточной долготы⁴. Данная Конвенция вступи-

ла в силу в 1982 г. В том же году она была ратифицирована СССР⁵.

2 марта 1982 г. в г. Рейкьявике (Исландия) была подписана еще одна конвенция, посвященная правовому регулированию рыболовства в акватории североатлантического региона — Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО).

В преамбуле Конвенции говорится прежде всего о правовой базе, на которую Конвенция опирается. Правовая база Конвенции основана на нормах международного права в целом, а в частности — на положении проекта Конвенции Третьей конференции ООН по морскому праву, в ходе проведения которой центральное внимание было уделено проблемным вопросам, касающимся запасов анадромных рыб и другим новым направлениям развития проблемы запасов анадромных видов рыб.

В качестве целей принятия Конвенции отмечены намерения способствовать получению, анализу и распространению научной информации, относящейся к запасам лосося в северной части Атлантического океана, а также способствовать сохранению, восстановлению, увеличению запасов и рациональному управлению ими в северной части Атлантического океана посредством международного сотрудничества.

В части 1 ст. 1 Конвенции отмечается, что Конвенция применяется к запасам лосося, мигрирующим за пределами районов юрисдикции в области рыболовства прибрежных государств Атлантического океана к северу от 36° северной широты по всему пути их миграции. При этом важно заметить, что в ч. 2 этой же статьи говорится о том, что ничто в Конвенции не ущемляет прав, притязаний или взглядов любой из Сторон относительно пределов юрисдикции в области рыболовства и не наносит ущерба взглядам или позициям любой Стороны в отношении морского права.

Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана вступила в силу в 1983 г. Ратифицирована СССР в 1984 г. Государства-участники: Россия, Канада, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), ЕС, Исландия и США.

Среди международных договоров, могущих быть применимыми к правовому регулированию промысла морских биоресурсов Арктики, необходимо обратить внимание на принятую 5 июня 1992 г. Конвенцию о биологическом разнообразии.

В преамбуле Конвенции отмечается большое значение биологического разнообразия для эволюции и сохранения поддерживающих жизнь систем био-

ния НЕАФК — 2018. URL: <http://bbtu.ru/images/stories/Scheme-2018-RUS.pdf> (дата обращения: 30.03.2018).

⁵ См.: Глубоков А. И., Глубоковский М. К. Международно-правовое регулирование рыболовства в арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А. В. Загорский. М., 2011. С. 108.

⁴ См.: Карта, показывающая конвенционный район и районы регулирования // Схема контроля и принужде-

сферы и отмечается, что в тех случаях, когда существует угроза значительного сокращения или утраты биологического разнообразия, отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы, а также признается большая и традиционная зависимость многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов, и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию его компонентов. Целями Конвенции (ст. 1) являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод. При этом согласно ст. 2 Конвенции под «биологическим разнообразием» понимается вариабельность живых организмов и их источников, включая среди прочего наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем. Со временем идеи, заложенные в Конвенции о биологическом разнообразии, нашли отражение в международно-правовых актах, касающихся регулирования отдельных вопросов международно-правового режима Арктики.

В 2004 г. Арктическим Советом был принят Стратегический план по защите арктической морской среды, где отмечалось, что деятельностью людей, влияющей на морскую среду Севера, надлежит управлять таким образом, чтобы способствовать ее сохранению и защите, биологическому разнообразию и устойчивому развитию⁶.

Развитие концепции сохранения биоразнообразия в Арктике, сформулированной в Стратегическом плане 2004 г., было продолжено в Рейкьявической декларации от 24 ноября 2004 г., в которой меры, направленные на защиту арктической морской среды, представлены в рамках отдельного раздела. В частности, в ней было отмечено, что в основу Стратегического плана по защите арктической морской среды положен экосистемный подход, в связи с чем государствам — членам Арктического Совета, а также его рабочим группам и соответствующим региональным и международным организациям рекомендуется поощрять применение данного подхода в отношении арктической морской среды⁷.

⁶ См.: Кукушкина А. В., Шишкин В. Н. Арктика: охрана окружающей среды при добыче углеводородов. Международно-правовые аспекты. М., 2010. С. 50.

⁷ URL: https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/777/MM04_Reykjavik_Declaration_Rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

В последующем был принят Стратегический план Арктического совета по защите арктической морской среды на 2015—2025 гг., который предоставил Арктическому совету определенные полномочия для осуществления действий, направленных на защиту морских и прибрежных экосистем Арктики, а также на обеспечение устойчивого развития⁸.

В 2015 г. было сделано еще одно движение в сторону сохранения арктических морских живых ресурсов и, соответственно, биоразнообразия. В первой половине 2015 г. по результатам переговоров представителей заинтересованных ведомств приарктических государств (Дания, Канада, Норвегия, Россия и США) был подготовлен проект Декларации о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного Ледовитого океана.

В соответствии с представленным проектом стороны признали, что исходя из имеющейся научной информации промышленное рыболовство в районе открытого моря центральной части Северного Ледовитого океана в ближайшем будущем маловероятно, в связи с этим в настоящее время отсутствует необходимость в учреждении дополнительной региональной рыбохозяйственной организации по управлению рыболовством в этом районе.

При этом, учитывая обязательства государств сотрудничать друг с другом в области сохранения живых морских ресурсов в открытом море и управления ими, стороны намерены применять временные меры для сдерживания в будущем нерегулируемого промысла в районе открытого моря центральной части Северного Ледовитого океана, в том числе: разрешение промышленного рыболовства только в рамках региональных или субрегиональных организаций или договоренностей по управлению рыболовством; организация совместной программы научных исследований в целях изучения экосистем данного региона, координация деятельности по мониторингу, контролю и надзору в данной сфере.

11 мая 2015 г. Правительство РФ издало распоряжение № 851-р, проект которого был внесен Министерством сельского хозяйства РФ. В соответствии с данным распоряжением Министерство иностранных дел РФ должно подписать Декларацию о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного Ледовитого океана. 16 июля 2015 г. в г. Осло представители России, Дании, Канады, Норвегии и США подписали Декларацию о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного Ледовитого океана. Но на подписании Декларации государства не остановились, и процесс правового регулирования сотрудничества государств в сфере противодействия нерегулируе-

⁸ См.: Реализация Стратегического плана по защите арктической морской среды. URL: <https://arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/352-pame-amsp-implementation>.

мому промыслу в центральной части Северного Ледовитого океана получил дальнейшее развитие, основными векторами которого стали стремление к заключению полноценного международного договора и расширение круга участников.

31 августа 2018 г. Правительство РФ приняло постановление № 1822-р «О подписании Соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана». Целью данного Соглашения является предотвращение нерегулируемого промысла на участке открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана путем применения мер по сохранению и управлению, основанных на принципе осторожного подхода, в рамках долгосрочной стратегии по защите здоровых морских экосистем и обеспечению сохранения и устойчивого использования рыбных ресурсов.

Важно также обратить внимание на то, что в п. 1 ст. 8 Соглашения уделяется внимание государствам, не являющимся участниками данного Соглашения: «Стороны поощряют принятие мер, соответствующих положениям настоящего Соглашения, государствами, не являющимися участниками настоящего Соглашения».

Это говорит о том, что одной из главных тенденций развития правового регулирования режима Арктики в настоящее время является формирование международных договоров арктическими государствами с учетом мнения неарктических государств, заинтересованных в развитии данного региона.

Особое место среди источников международного права, регулирующих международно-правовой режим Арктики в части промысла морских живых ресурсов, занимают двусторонние международные договоры, юрисдикция которых распространяется на конкретно определенные районы, находящиеся в ведении сопредельных государств. В данном случае локализация правового регулирования позволяет более конкретно определить объемы добычи морских живых ресурсов в соответствующей акватории, а также выработать более точные и определенные меры по сохранению данных природных ресурсов.

Соответственно, правовой режим рыболовства в сопредельных акваториях регулируется Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 г.⁹, а также рядом договоров между СССР (а в более позднее время — Российской Федерацией) и Королевством Норвегия. К их числу можно отнести межправительственные соглашения СССР и Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г. (вступило в силу в день подписания) и о взаимных отношениях в области рыболовства от 15 октября 1976 г. (вступило

в силу 21 апреля 1977 г.), а также Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. (вступил в силу 7 июля 2011 г.).

Если советско-американское Соглашение 1990 г. только разделило зоны юрисдикции в сопредельных акваториях, где каждое из государств имеет право осуществлять рыболовную деятельность, то Договор, заключенный в 2010 г. между Россией и Норвегией, уже содержит отдельное приложение — «Вопросы рыболовства», в котором урегулированы вопросы не только размеров рыболовных зон (участков), но также и вопросы общих допустимых уловов, взаимных квот вылова и других мер, связанных с регулированием рыболовства.

Несомненным преимуществом российско-норвежских договоров в области рыболовства является наличие российско-норвежской смешанной комиссии по рыболовству (СРНК).

Смешанная комиссия¹⁰ была создана в соответствии с положениями Соглашения 1975 г. Мандат СРНК определен в ст. 4 Соглашения 1975 г. и ст. 2 Соглашения 1976 г. Первая сессия СРНК состоялась в Москве 29—30 января 1976 г.¹¹

Единственным международно-правовым актом, имеющим отношение к проблематике защиты морских млекопитающих, можно назвать Соглашение о сотрудничестве в исследовании, сохранении и управлении морскими млекопитающими в Северной Атлантике от 9 апреля 1992 г.¹² В соответствии с данным Соглашением была создана Североатлантическая комиссия по вопросам морских млекопитающих (NAMMCO). Государствами — участниками данного Соглашения, а следовательно, и международной организации NAMMCO являются: Норвегия, Ислан-

¹⁰ Смешанная российско-норвежская комиссия по рыболовству — это эффективный межправительственный инструмент, который позволяет решать практические вопросы рыболовства в этом районе моря. Вместе с тем, учитывая полномочия СРНК, закрепленные в соглашениях 1975 и 1976 гг., решения СРНК могут приниматься по достаточно ограниченному кругу вопросов и не должны вступать в противоречие с действующими законами России и Норвегии.

¹¹ Подробнее об этом см.: Сенников С. А. Современные проблемы рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген // Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Кобылкин Д. Н. и др.; отв. ред. В. П. Емельянцева, Е. А. Галиновская. Российская Арктика — территория права: альманах. Вып. II: Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты. М., 2015. С. 364.

¹² См.: Agreement on Cooperation in Research, Conservation and Management of Marine Mammals in the North Atlantic 1992 (перевод). URL: <http://nammco.wpengine.com/wp-content/uploads/2016/10/nammco-agreement-with-signatures-and-logo.pdf> (дата обращения: 02.11.2018).

⁹ Российской Федерацией не ратифицировано, до настоящего времени временно применяется с 15 июня 1990 г.

дия, Гренландия и Фарерские острова. Задачи данной международной организации: проведение региональных консультаций и сотрудничество в целях сохранения, рационального управления и изучения морских млекопитающих Северной Атлантики.

Соглашение является субрегиональным и соответственно сфера его действия — только небольшая часть Арктического региона, который соприкасается с водами Атлантики. Более того, в Соглашении не участвуют такие арктические державы, как Россия, Канада и США. Поэтому Соглашение 1992 г. сложно обозначить как эффективное средство международно-правового регулирования добычи и сохранения биоресурсов применительно к Арктике в целом.

Для современного **российского законодательства** характерно то, что в нем отсутствует системообразующий нормативный акт, сводящий в единое целое «арктическую правовую материю». Уровень правового регулирования недостаточен. Надлежащую правовую регламентацию обеспечивают только федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Основным массив правового регулирования составляют подзаконные акты министерств и ведомств. Не обеспечиваются ключевые задачи по строительству и развитию промышленной и транспортной инфраструктуры, по поддержке предпринимательской деятельности в Арктике. Им посвящено менее 5% нормативных правовых актов, большая часть которых касается публично-правовых вопросов¹³.

Соответственно, отсутствует и специализированный законодательный акт, регламентирующий добычу морских биоресурсов именно в Арктике. Но при этом действующий Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» включает водных млекопитающих в дефиницию термина «водные биологические ресурсы». В соответствии с этим Законом добыча живых водных биологических ресурсов осуществляется на разрешительной основе. В статье 34 данного Закона определен порядок выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов. Помимо добычи в Законе регламентируется охрана водных биоресурсов. В частности, урегулированы отдельные вопросы управления в области сохранения водных биоресурсов, а также порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в данной области.

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Россий-

ской Федерации» закрепляет в ст. 15 принципы рационального использования и сохранения анадромных, катадромных, далеко мигрирующих видов рыб и морских млекопитающих. В соответствии с п. 6 этой статьи Российская Федерация в целях сохранения, изучения запасов морских млекопитающих в исключительной экономической зоне и управления ими сотрудничает с заинтересованными государствами прямо или через соответствующие международные организации. Правительство РФ в целях сохранения и восстановления популяций морских млекопитающих и в иных необходимых случаях может устанавливать более строгие режимы ограничения или регулирования рыболовства морских млекопитающих в исключительной экономической зоне, вплоть до запрещения рыболовства отдельных видов морских млекопитающих, с учетом международных договоров Российской Федерации.

К мерам правовой охраны биологических ресурсов, включая также и морских млекопитающих, можно отнести и занесение их в Красную книгу РФ. В эту Книгу могут быть занесены объекты животного и растительного мира, которые нуждаются в специальных мерах охраны, а именно: объекты животного и растительного мира, находящиеся под угрозой исчезновения, а также уязвимые, узкоареальные и редкие объекты животного и растительного мира, охрана которых важна для сохранения флоры и фауны различных природно-климатических зон. Основанием для занесения в Красную книгу РФ или изменения категории статуса объекта животного или растительного мира являются данные об опасном сокращении его численности и (или) ареала, увеличении фрагментации ареала, о неблагоприятных изменениях условий существования этого объекта или другие данные, свидетельствующие о необходимости принятия специальных мер по его сохранению и восстановлению¹⁴. В настоящее время в Красную книгу РФ занесены некоторые морские млекопитающие. В частности, указаны отдельные представители отряда ластоногих: сивуч (северный морской лев), морж, обыкновенный и серый тюлени, а также кольчатая нерпа¹⁵.

Регламентация отдельных аспектов добычи водных биологических ресурсов осуществляется и в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации. В пункте 5 ст. 333³ НК РФ установлены ставки сбора за объекты таких водных биологических ресурсов, как морские млекопитающие.

¹⁴ См. приказ Минприроды России от 23 мая 2016 г. № 306 «Об утверждении Порядка ведения Красной книги Российской Федерации».

¹⁵ См. приказ Госкомэкологии России от 19 декабря 1997 г. № 569 «Об утверждении перечней (списков) объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации».

¹³ См.: Хабриева Т. Я., Капустин А. Я. О феномене арктического права в контексте правового развития России // Вестник Российской академии наук. 2015. № 5—6. С. 473.

Налоговый кодекс РФ обозначает отдельные виды морских млекопитающих: касатка и другие китообразные (за исключением белухи), белуха, тихоокеанский морж, котик морской, кольчатая нерпа (акиба), крылатка, морской заяц (лахтак), ларга, гренландский тюлень, каспийский тюлень и байкальская нерпа¹⁶. Помимо федеральных законов имеется ряд ведомственных нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, которые направлены на регулирование промысла морских живых ресурсов¹⁷.

Ответственность за нарушение правил, регламентирующих вопросы рыболовства и других видов пользования объектами животного мира, включая морских млекопитающих, установлена в ст. 8.37 КоАП РФ. Уголовная ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также за нарушение правил их охраны установлена в соответствии с УК РФ. Так, ч. 2 ст. 256 УК РФ регламентирует ответственность за незаконную добычу китиков, морских бобров или других морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах.

Таким образом, в Российской Федерации урегулировано значительное количество вопросов, в той или иной мере затрагивающих проблематику добычи морских млекопитающих, при этом Арктика как регион с особыми климатическими условиями, являющийся местом обитания большинства из них, отдельно не выделяется. В связи с этим важно обратить внимание на то, что промысел именно морских млекопитающих (ластоногих) осуществляется по большей части в Арктическом регионе.

Одним из немногих нормативных правовых актов, в той или иной мере отражающих региональную специфику правового регулирования добычи морских млекопитающих, являются Правила распределения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

¹⁶ В пункте 5 ст. 333³ НК РФ установлены размеры ставки сбора за каждое морское млекопитающее (в рублях, за одну тонну).

¹⁷ Например, постановлением Госстандарта России от 13 августа 1997 г. № 275 «О введении в действие межгосударственного стандарта» введен ГОСТ 7630-96. Межгосударственный стандарт. Рыба, морские млекопитающие, морские беспозвоночные, водоросли и продукты их переработки. Маркировка и упаковка. Приказом Минсельхоза России от 18 ноября 2015 г. № 565 определена форма предоставления документированной информации о ставках сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (за исключением морских млекопитающих). Имеются также и иные ведомственные нормативные правовые акты соответствующей тематики.

Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 558.

Подводя итог вышеизложенному, представляется возможным отметить необходимость восполнения пробелов в правовой регламентации добычи морских живых ресурсов в Арктическом регионе как в сфере международно-правового регулирования, так и во внутригосударственном законодательстве Российской Федерации.

В отношении живых ресурсов необходимые меры должны предприниматься для обеспечения защиты арктической флоры и фауны и экосистем, от которых они зависят. Необходимо уделять особое внимание биологическим видам (рыбам, птицам, китам, тюленям, белым медведям и другим морским млекопитающим), которые представляют собой ресурсы, потребляемые человеком, и в первую очередь коренным населением, а также особым местам обитания (зоны кромки ледяного поля, прибрежные лагуны и барьерные острова, заболоченные местности, устья рек, заливы и дельты рек)¹⁸. Целесообразно обратить внимание и на то, что добыча морских живых ресурсов осуществляется, как правило, с морских судов или стационарных платформ. Соответственно, серьезную опасность для состояния водных объектов представляет их загрязнение и засорение как производственными, так и бытовыми отходами, попадающими в них с судов и установок, находящихся на водной поверхности, так как в отличие от загрязнения отходами, попадающими в них с суши, данный вид негативного воздействия практически невозможно отследить и предотвратить¹⁹.

При этом важно также учитывать, что современный этап развития международно-правового регулирования Арктики связывают с созданием специализированных международных организаций, в том числе Арктического совета, образованного в 1996 г. для согласования позиций всех арктических государств²⁰. В рамках такого интеграционного объединения государств представляется возможным развитие сотрудничества государств по вопросам совершенствования правового регулирования промысла морских живых ресурсов Арктики. Особого внимания заслуживает тот факт, что Североатлантическая комиссия по вопросам морских млекопитающих имеет определенный статус в Арктическом совете — статус наблюдателя. Соответственно, развивать сотрудничество в

¹⁸ См.: Кукушкина А. В., Шишкин В. Н. Указ. соч. С. 47.

¹⁹ См.: Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны водных объектов от загрязнений отходами производства и потребления // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. матер. науч.-практ. конф. (г. Москва, 15 июня 2012 г.) / сост. С. А. Боголюбов и др. М., 2012. С. 255.

²⁰ См.: Абрамова А. И., Авхадеев В. Р., Андриченко Л. В. и др. Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014. С. 22.

части добычи таких видов морских ресурсов Арктики, как млекопитающие, необходимо именно во взаимодействии с данной организацией.

Представляется целесообразным развитие правового регулирования промысла морских живых ресурсов в Арктике на региональном уровне по пути дифференциации: разработка и последующее принятие Конвенции о регулировании рыболовства в Арктике и Конвенции о регулировании промысла морских млекопитающих Арктики. Необходимость заключения между государствами отдельных международных соглашений обусловлена прежде всего тем, что добыча ресурсов, являющихся предметом правового регулирования предлагаемых международных договоров, представляет различный интерес для различных государств. Если в добыче рыбных ресурсов Арктики заинтересованы многие страны мира, находящиеся не только в Арктике, то добычей морских млекопитающих занимается, как правило, ограниченный круг государств и по большей части с целью удовлетворения потребностей в пище для коренных народов Арктики, для которых мясо морских млекопитающих является необходимым источником поддержания жизнеобеспечения. При этом оба международных договора должны будут содержать нормы, направленные на защиту популяции добываемых биоресурсов от полного истребления, а также традиционной среды их обитания.

Что касается дальнейшего развития законодательства Российской Федерации применительно к регулированию правового режима Арктики, то в данном случае необходимо принятие единого комплексного нормативного правового акта — федерального за-

кона «О развитии Арктики», в котором среди прочих направлений развития деятельности в Арктике были бы в отдельных главах закреплены меры, регулирующие промысел морских живых ресурсов — рыболовство и добыча морских млекопитающих. В предлагаемом федеральном законе представляется необходимой такая дифференциация правового регулирования, поскольку различны способы добычи соответствующих морских живых ресурсов: рыбная ловля (добыча рыбы) и охота (добыча морских млекопитающих). И в данном случае так же, как и при раздельном международно-правовом регулировании, необходимо учитывать разницу в потреблении морских биоресурсов для различных регионов Российской Федерации: рыбные ресурсы востребованы во всех регионах государства, а мясо морских млекопитающих является продуктом потребления, как правило, коренных жителей российской Арктики.

Но самое главное, что необходимо учитывать при разработке норм права, регулирующих промысел морских живых ресурсов, причем как на уровне международного права, так и на уровне внутригосударственного законодательства, — это три важнейших условия: проектируемые нормы права должны соответствовать интересам арктических государств (обеспечение населения продовольствием); удовлетворять потребности коренных жителей Арктики в морских живых ресурсах, которые являются источником их жизнеобеспечения; регулировать экологическую безопасность в данном регионе, прежде всего в части минимизации вреда, причиняемого окружающей природной среде Арктики деятельностью, связанной с промыслом морских биоресурсов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Абрамова А. И., Авхадеев В. Р., Андриченко Л. В. и др. Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014.
- Глубоков А. И., Глубоковский М. К. Международно-правовое регулирование рыболовства в арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А. В. Загорский. М., 2011.
- Кукушкина А. В., Шишкин В. Н. Арктика: охрана окружающей среды при добыче углеводородов. Международно-правовые аспекты. М., 2010.
- Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны водных объектов от загрязнений отходами производства и потребления // Водное законодательство и экологические вызовы : сб. матер. науч.-практ. конф. (г. Москва, 15 июня 2012 г.) / сост. С. А. Боголюбов и др. М., 2012.
- Реализация Стратегического плана по защите арктической морской среды. URL: <https://arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/352-pame-amp-implementation>.
- Сенников С. А. Современные проблемы рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген // Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Кобылкин Д. Н. и др.; отв. ред. В. П. Емельянцева, Е. А. Галиновская. Российская Арктика — территория права: альманах. Вып. II: Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты М., 2015.
- Хабриева Т. Я., Капустин А. Я. О феномене арктического права в контексте правового развития России // Вестник Российской академии наук. 2015. № 5—6.

REFERENCES

- Abramova A. I., Avkhadeev V. R., Andrichenko L. V. et al. Arkticheskoe pravo: kontseptsiya razvitiya [Arctic law: conception of the development]. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2014.
- Glubokov A. I., Glubokovskiy M. K. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie rybolovstva v arkticheskikh moryakh [The international legal regulation of fisheries in the Arctic seas]. *Arktika: zona mira i sotrudnichestva*. Ed. by A. V. Zagorskiy. Moscow, 2011.

Khabrieva T. Y., Kapustin A. Ya. O fenomene arkticheskogo prava v kontekste pravovogo razvitiya Rossii [On the phenomenon of Arctic law in the context of the legal development of Russia]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*, 2015, no. 5—6.

Kukushkina A. V., Shishkin V. N. Arktika: okhrana okruzhayushchey sredy pri dobyche uglevodorodov. Mezhdunarodno-pravovye aspekty. [The Arctic: environment protection for hydrocarbon extraction. International law aspects]. Moscow, 2010.

Ponomarev M. V. Pravovoe regulirovanie okhrany vodnykh obektov ot zagryazneniy otkhodami proizvodstva i potrebleniya [Legal regulation of the protection of water objects from pollution by production and consumption wastes]. *Vodnoe zakonodatelstvo i ekologicheskie vyzovy: sbornik materialov nauchno-prakticheskoy konferentsii* (Moskva, 15 iyunya 2012 goda). Ed. by S. A. Bogolyubov et al. Moscow, 2012.

Realizatsiya Strategicheskogo plana po zashchite arkticheskoy morskoy sredy [Implementation of the Strategic Plan for the Protection of the Arctic Marine Environment]. Available at: <https://arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/352-pame-amp-implementation>.

Sennikov S. A. Sovremennye problemy rybolovstva v morskoy rayone arkhipelaga Shpitsbergen [Modern problems of realization of fishery in marine area of Spitsbergen archipelago]. In Naryshkin S. Ye., Khabrieva T. Y., Kobylykin D. N. et al. *Rossiyskaya Arktika — territoriya prava: almanakh*. Iss. II. Sokhranenie i ustoychivoe razvitie Arktiki: pravovye aspekty. Ed. by V. P. Yemelyantsev, E. A. Galinovskaya. Moscow, 2015.