



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РЫБОЛОВСТВУ

ПОЛОЖЕНИЕ
О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОМИТЕТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РЫБОЛОВСТВУ



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 5 сентября 2003 г. № 557

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ
О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОМИТЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РЫБОЛОВСТВУ**

Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемое Положение о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству.

Председатель Правительства
Российской Федерации
М. КАСЬЯНОВ

Утверждено
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 5 сентября 2003 г. № 557

**ПОЛОЖЕНИЕ
О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОМИТЕТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РЫБОЛОВСТВУ**

I. Общие положения

1. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству (Госкомрыболовство России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию, а также функциональное регулирование в сфере использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству является специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране, контролю и регулированию использования водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также в области охраны окружающей среды (в соответствующей сфере управления).

2. В ведении Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству находятся бассейновые органы по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства, образовательные, научные и иные организации, администрации морских рыбных портов, представительства Комитета за рубежом.

3. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также настоящим Положением.

4. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству организует в пределах своих полномочий исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации.

5. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

II. Основные задачи

6. Основными задачами Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству являются:

1) реализация в пределах своей компетенции государственной политики и осуществление государственного управления в сфере использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания в поверхностных водных объектах, во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в открытой части Мирового океана (с учетом международных договоров Российской Федерации);

2) обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны, контроля и регулирования использования водных биологических ресурсов и среды их обитания;

3) осуществление в пределах своей компетенции охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания;

4) организация и координация в установленном порядке выполнения обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных организациях и участия в международных договорах по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета;

5) обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по мобилизации и мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

III. Основные функции

7. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие функции:

1) разрабатывает и представляет в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения:

об общих допустимых уловах водных биологических ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском и Каспийском морях и низовьях впадающих в них рек;

о квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в пределах общих допустимых уловов;

2) разрабатывает в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях и утверждает в установленном порядке:

общие допустимые уловы водных биологических ресурсов в поверхностных водных объектах, а также объемы товарного выращивания рыб и других водных животных в прудах, озерах и садковых хозяйствах;

правила рыболовства;

районы и сроки промысла водных биологических ресурсов;

устав службы на судах рыбопромыслового флота;

устав службы органов рыбоохраны;

научные программы и ежегодные планы морских ресурсных исследований;

нормативы и правила в области использования и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания (в пределах своей компетенции);

перечень промысловых видов водных биологических ресурсов;

правила регистрации судов и прав на них в морских рыбных портах;

контрольные цифры приема граждан на обучение в подведомственные образовательные учреждения профессионального образования за счет средств федерального бюджета;

3) осуществляет в установленном порядке:

организацию и ведение государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга состояния водных биологических ресурсов;

организацию выполнения научных программ и ежегодных планов морских ресурсных исследований, изучения состояния водных биологических ресурсов;

разработку проектов технических регламентов;

руководство работами по искусственному воспроизводству и акклиматизации водных биологических ресурсов, а также улучшению состояния водных объектов рыбохозяйственного значения;

выдачу и аннулирование лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов;

лицензирование отдельных видов деятельности в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях;

общее руководство деятельностью администраций морских рыбных портов;

предоставление права плавания под Государственным флагом Российской Федерации судам рыбопромыслового флота, зарегистрированным в реестре судов иностранного государства;

работу по обеспечению безопасности судоходства рыбопромыслового флота;

организацию оформления прихода (выхода) судов в морские рыбные порты (в случае если морской рыбный порт и морской торговый порт имеют смежные акватории, – оформления прихода (выхода) в морской рыбный порт судов, используемых для промысла водных биологических ресурсов);

организацию работы по дипломированию членов экипажей судов, используемых для промысла водных биологических ресурсов, оформление и выдачу им паспорта моряка;

в пределах своей компетенции международное сотрудничество, изучение, обобщение и распространение международного опыта, обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации в области рыболовства, рыбного хозяйства и торгового мореплавания (в отношении судов рыбопромыслового флота);

функции административного органа в Российской Федерации по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в отношении осетровых видов рыб;

регулирование в пределах своей компетенции вопросов найма и трудоустройства членов экипажей судов, плавающих под иностранным флагом;

разработку и организацию выполнения программ использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания;

разработку и реализацию мер по улучшению экологической и эпизоотической обстановки в водных объектах рыбохозяйственного значения;

функции государственного заказчика в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях;

государственную регламентацию и экспертизу проектов и типов судов рыбопромыслового флота;

руководство в пределах своих полномочий деятельностью организаций, находящихся в ведении Комитета, а также представительство Комитета за рубежом;

- разработку и реализацию отраслевой программы улучшения условий охраны труда, отраслевых правил и положений организационно-методических документов по охране труда;
- организацию проведения аттестации рабочих мест и сертификации работ по охране труда в организациях отрасли, обучения и проверки знаний в области охраны труда;
- разработку предложений по вопросам социальной защиты работников отрасли и оплаты их труда;
- разработку порядка и форм статистической отчетности в соответствующей сфере деятельности;
- сбор и обработку бухгалтерских отчетов организаций, находящихся в его ведении, составление сводной бухгалтерской отчетности и представление ее в соответствующие органы;
- выполнение совместно с государственными заказчиками государственного оборонного заказа в рыбной отрасли;
- организацию в пределах своей компетенции мобилизационной и военно-морской подготовки, гражданской обороны, работ по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- подготовку средств и объектов рыбопромыслового флота для передачи в состав Вооруженных Сил Российской Федерации или совместного с ними использования согласно мобилизационным заданиям, утверждаемым Правительством Российской Федерации;
- проведение мероприятий по защите информации, составляющей государственную тайну, и информации ограниченного доступа;
- организацию в подведомственных образовательных учреждениях подготовки специалистов для флота и береговых предприятий рыбного хозяйства;
- 4) участвует в установленном порядке:
 - в разработке проектов федерального бюджета на соответствующий год, прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации;
 - в разработке, заключении и выполнении отраслевых тарифных соглашений;
 - в расследовании несчастных случаев на производстве и причин возникновения профессиональных заболеваний;
- 5) осуществляет в установленном порядке в пределах своей компетенции:
 - государственный контроль за состоянием, использованием и воспроизводством водных биологических ресурсов, обеспечением их охраны, а также за состоянием среды их обитания;
 - контроль за выполнением работ по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов, мелиорации водных объектов рыбохозяйственного значения и акклиматизации водных биологических ресурсов;
 - контроль за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий;
 - контроль за целевым использованием средств федерального бюджета организациями, находящимися в ведении Комитета;
 - контроль за качеством подготовки специалистов для флота и береговых предприятий рыбного хозяйства в соответствии с государственными образовательными стандартами и международными требованиями;
 - государственный надзор за соблюдением международных договоров Российской Федерации, относящихся к торговому мореплаванию, и законодательства Российской Федерации о торговом мореплавании в отношении судов рыбопромыслового флота;
 - государственный надзор за охраной человеческой жизни на море;
 - государственный надзор за дипломированием членов экипажей судов, используемых для промысла водных биологических ресурсов;
 - государственный надзор за государственной регистрацией судов рыбопромыслового флота и прав на них;
 - государственный надзор за работой лоцманской службы и системы управления движением судов в морских рыбных портах;
- 6) выполняет другие функции, возложенные на него законодательством Российской Федерации.

IV. Полномочия

8. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству имеет право в установленном порядке:
 - 1) рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях в области рыболовства и охраны водных биологических ресурсов и налагать на виновных лиц административные взыскания, а также предъявлять иски о возмещении ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам;
 - 2) принимать меры по прекращению работ, при проведении которых нарушаются правила, нормы и иные требования по охране и использованию водных биологических ресурсов и среды их обитания;
 - 3) контролировать работу рыбопропускных и рыбозащитных устройств;
 - 4) вносить предложения об открытии и закрытии представительств Комитета за рубежом;
 - 5) вносить предложения о создании, реорганизации и ликвидации находящихся в его ведении федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений;
 - 6) проводить и участвовать в проведении аттестации и государственной аккредитации подведомственных образовательных учреждений, разработке для них государственных образовательных стандартов;
 - 7) разрабатывать проекты федеральных законов, других нормативных правовых актов и вносить их на рассмотрение в Правительство Российской Федерации, издавать по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета, нормативные правовые акты (с последующей государственной регистрацией их в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях), а также методические и другие документы;

- 8) заключать с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ассоциациями, союзами, другими объединениями рыбохозяйственных организаций соглашения о взаимодействии в области рыболовства, рыбоводства и охраны водных биологических ресурсов;
- 9) запрашивать у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций информацию по вопросам, входящим в компетенцию Комитета;
- 10) образовывать научно-консультативные, экспертные и иные советы, временные рабочие комиссии и группы;
- 11) осуществлять в пределах своей компетенции иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

V. Организация деятельности

9. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству возглавляет председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

Председатель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Комитет задач и функций.

Председатель имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

Количество заместителей председателя устанавливается Правительством Российской Федерации.

10. Председатель Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству:

- 1) распределяет обязанности между своими заместителями;
- 2) вносит в установленном порядке на рассмотрение Правительства Российской Федерации проекты нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Комитета;
- 3) утверждает положения о структурных подразделениях центрального аппарата;
- 4) в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата Комитета;
- 5) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Комитете;
- 6) утверждает в установленном порядке уставы (положения) организаций, находящихся в ведении Комитета, назначает на должность и освобождает от должности их руководителей, заключает, изменяет и расторгает трудовые договоры (контракты) с ними;
- 7) утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Комитета в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на содержание центрального аппарата Комитета в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;
- 8) утверждает численность и фонд оплаты труда работников учреждений, находящихся в ведении Комитета, а также смету расходов на их содержание в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;
- 9) утверждает положения о научно-консультативных, экспертных и иных советах, временных рабочих комиссиях и группах, образуемых для рассмотрения вопросов, находящихся в ведении Комитета, и их составы;
- 10) представляет в установленном порядке особо отличившихся работников центрального аппарата Комитета и находящихся в ведении Комитета организаций к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации;
- 11) осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

11. В Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству образуется Коллегия в составе председателя Комитета (председатель Коллегии) и его заместителей, входящих в нее по должности, а также других руководящих работников центрального аппарата Комитета, федеральных органов исполнительной власти и иных лиц.

Количество членов Коллегии и ее состав (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждаются Правительством Российской Федерации по представлению председателя Комитета.

Коллегия рассматривает важнейшие вопросы, связанные с использованием, изучением, сохранением и воспроизводством водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Решения Коллегии реализуются, как правило, приказами председателя Комитета.

В случае разногласий между председателем и Коллегией решение принимает председатель, докладывая о возникших разногласиях в Правительство Российской Федерации. Члены Коллегии также могут сообщить свое мнение.

12. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству является юридическим лицом, имеет печать и бланк с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца.

**КОММЕНТАРИИ
ЮРИДИЧЕСКОГО ОТДЕЛА
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РЫБОЛОВСТВУ**

Не прошло и пяти лет, как Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству (Госкомрыболовство России) обрел утвержденное в установленном порядке Положение.

В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» был образован Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству.

Во исполнение названного Указа Президента Российской Федерации было принято постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1999 г. № 147 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству», которым установлено, что Госкомрыболовство России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование и межотраслевую координацию в сфере рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания.

В соответствии с пунктом 10 указанного постановления Комитету было поручено в двухмесячный срок разработать и представить на утверждение в Правительство Российской Федерации проект Положения о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству.

Началась тяжелая процедура разработки и согласования проекта Положения.

Подготовленный проект Положения о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству неоднократно вносился в Правительство, однако возвращался Комитету для доработки, дополнительного согласования или пересогласования, в том числе в связи с изменениями структуры федеральных органов исполнительной власти и их кадрового состава.

В этот период Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству осуществлял свою деятельность, временно основываясь на функциях, закрепленных в Положении о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 11.09.1998 г. № 1090, в части рыбохозяйственной деятельности.

Однако принятие Правительством Российской Федерации в ноябре 2000 г. нового Положения о Минсельхозе России и признание утратившим силу прежнего Положения практически подорвали правовую основу деятельности Комитета и поставили под сомнение сам факт ее осуществления.

Таким образом, образовался правовой вакуум, когда действовало лишь постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.1999 г. № 147, которое определяло общую направленность функционирования Комитета, оставляло в его ведении рыбохозяйственные организации и никак не устанавливало конкретные полномочия Госкомрыболовства России.

Сложившаяся ситуация потребовала принятия кардинальных мер к ускорению подготовки и согласования окончательного варианта проекта Положения.

Наконец, 28 августа 2003 г. согласованный с МВД России, Минтруда России, МИДом России, Минимущества России, МАПом России, Минобороны России, Минэкономразвития России, Минсельхозом России, ФПС России, ФСБ России, Минфином России, МЧС России, Минобразования России, Госкомстатом России, Минюстом России, при наличии разногласий с Минтрансом России и МПР России проект Положения был внесен в Правительство Российской Федерации.

В результате проведенного у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации согласительного совещания имевшиеся разногласия были сняты и одобренный на заседании Правительства Российской Федерации окончательный вариант Положения о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 557.

Принятое Положение представляет собой кодифицирующий правовой акт. В нем аккумулированы полномочия Госкомрыболовства России, его компетенция, основные задачи и функции, которые содержатся в иных нормативных правовых актах различного уровня.

Функции Комитета определены на основании действующих федеральных законов Российской Федерации, актов Президента и Правительства Российской Федерации, норм международного права в сфере использования водных биологических ресурсов, в том числе законов «О животном мире», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г., и международных договоров Российской Федерации в области рыболовства.

Проектом предусматривается, что основной задачей Комитета является реализация в пределах своей компетенции государственной политики и осуществление государственного управления в сфере использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания в поверхностных водных объектах, во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в открытой части Мирового океана.

Вместе с тем в соответствии с подпунктом 11 пункта 10 Положения о Госкомрыболовстве России Комитет вправе осуществлять в пределах своей компетенции иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, перечень содержащихся в Положении полномочий Комитета не является исчерпывающим и автоматически дополняется с учетом действующего законодательства.

В соответствии с п. 7 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству Комитет вправе издавать по вопросам, отнесенным к его компетенции, нормативные правовые акты (с последующей государственной регистрацией их в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях), а также методические и другие документы.

Методические документы должны применяться подведомственными организациями Госкомрыболовства России, а также в обязательном порядке учитываться всеми предприятиями и организациями рыбохозяйственного комплекса.

В соответствии с п. 2 Положения о Комитете в ведении Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству находятся бассейновые органы по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства, образовательные, научные и иные организации, администрации морских рыбных портов, представительства Комитета за рубежом.

Пунктом 11 Положения предусмотрено образование и функционирование в Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству Коллегии, на заседаниях которой рассматриваются важнейшие вопросы, связанные с использованием, изучением, сохранением и воспроизводством водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Таким образом, с принятием Положения усилился статус Коллегии как совещательного органа, определяющего стратегию развития рыбной отрасли.

Подпунктом 10 пункта 8 Положения Комитету предоставлено право образования и утверждения положений научно-консультативных, экспертных и иных советов, временных рабочих комиссий и групп, что, в свою очередь, будет способствовать легитимизации научно-промысловых советов как совещательных органов при Госкомрыболовстве России.

Утвержденное Положение определяет Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству как специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по охране, контролю и регулированию использования водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также в области охраны окружающей среды (в соответствующей сфере управления).

Вместе с тем полномочия Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству, закрепленные в принятом Положении о Комитете, являются минимальными и их, безусловно, недостаточно для успешной работы федерального органа исполнительной власти в области рыболовства.

Кроме того, 2 сентября 2003 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1265-р была утверждена Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, которая определяет основные направления формирования единой государственной политики в области развития отрасли на долгосрочный период. В Концепции сформулированы цели, задачи, направления и способы обеспечения интересов России в сфере эффективного использования водных биологических ресурсов.

В соответствии с разделом 6 Концепции для ее реализации потребуются разработка и принятие ряда нормативных правовых актов, и в первую очередь закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, регулирующего многоплановые проблемы в сфере изучения, сохранения, воспроизводства и использования этих ресурсов. На законодательном уровне должны быть закреплены нормы, касающиеся квотирования и лицензирования в области рыболовства, установлены основные права и обязанности пользователей этих ресурсов, а также полномочия органов государственной власти.

С принятием закона станет возможным единообразное понимание и применение правовых норм в сфере изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов.

Необходимо законодательно закрепить систему мер, стимулирующих промышленное выращивание ценных видов водных биологических ресурсов.

Потребуется внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации в части усиления мер ответственности за правонарушения в области использования водных биологических ресурсов, а также охраны и государственного контроля за использованием этих ресурсов.

Необходимо в первоочередном порядке разработать и принять нормативные правовые акты по вопросам: усиления государственного контроля за деятельностью юридических и физических лиц при осуществлении вылова рыб осетровых и лососевых видов, хранения, оборота и экспорта производимой из них продукции, включая икру;

распределения квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации на долгосрочной основе;

организации прибрежного рыболовства в Российской Федерации;

распределения выделяемых Российской Федерации квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в исключительных экономических зонах иностранных государств и в районах действия международных Конвенций по рыболовству;

вывоза продукции, произведенной из водных биологических ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, за их пределы;

государственной регламентации и экспертизы проектов судов рыбопромыслового флота.

Таким образом, хотелось бы верить, что принятие Положения о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству является только первым и далеко не единственным правовым актом по становлению и обеспечению управления и функционирования рыбопромыслового комплекса.



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КАСПИЙСКОГО МОРЯ DE LEGE FERENDA (С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ БУДУЩЕГО ПРАВА)

Д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ К.А. Бекашев – МГЮА
А.А. Магеррамов – БГУ

Переговоры о разработке всеобъемлющей Конвенции о правовом статусе Каспийского моря начались в 1992 г. и продолжают по настоящее время в рамках Специальной рабочей группы на уровне заместителей министров иностранных дел пяти прикаспийских государств. Рабочая группа провела 10 заседаний (последнее проходило в Москве в июле 2003 г.). По заявлению заместителя министра иностранных дел РФ В.И. Калюжного треть статей проекта Конвенции согласована. Спорными до сих пор остаются вопросы ширины рыболовной зоны и судоходства.

Как отметил В.И. Калюжный в своем выступлении на конференции «Каспий: политика для новой эры» (18 – 23 марта 2002 г., Кэмбридж), новый правовой статус Каспия может быть определен только консенсусом.

Одни государства полагают, что начинать надо с принятия Конвенции о правовом статусе Каспийского моря и только после этого заключать соглашения по отдельным видам деятельности. Сторонники другой не возражают против параллельной разработки соглашений, но считают, что вступить в силу все они должны одновременно, в «едином пакете». По мнению России, работа над всеми соглашениями должна вестись параллельно и вводить в действие каждое из них следует по мере готовности, без увязки с тем, как продвигаются дела с другими документами. Как образно подчеркнул В.И. Калюжный на конференции в Кэмбридже, подход все или ничего «будет означать, что, если, скажем, прикаспийские страны сумеют договориться о соглашении по биоресурсам – а такие шансы есть, – они все равно не смогут ввести его в действие до тех пор, пока не будут согласованы остальные соглашения. Тем временем рыбы в Каспии станет еще меньше, а то и совсем не останется».

Ряд положений будущего статуса Каспийского моря отражен в Совместном заявлении Азербайджана и РФ о принципах сотрудничества на Каспийском море от 9 января 2001 г. В этом документе, например, отмечается, что разработка нового правового статуса Каспия является делом самих прикаспийских государств. Такой статус может быть выработан только на основе их общего согласия. Азербайджан и РФ считают, что в условиях, когда в позициях прикаспийских государств по вопросу нового правового статуса Каспия сохраняются существенные расхождения, продвигаться к его консенсусному решению следует поэтапно.

В Декларации между РФ и Казахстаном о сотрудничестве на Каспийском море (Астана, 9 октября 2000 г.) Стороны выразили готовность совместно способствовать эффективному продвижению пятистороннего переговорного процесса по Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, выступают за придание регулярного характера деятельности Специальной рабочей группы на уровне заместителей министров иностранных дел прикаспийских государств.

Как было отмечено выше, начиная с 1992 г. ведется поиск предлогов, стимулов и мотивов формирования многосторонних отношений в вопросах статуса и режима использования гигантских ресурсов углеводородов. Изменившаяся геополитическая ситуация актуализировала вопрос о межгосударственной принадлежности Каспийского моря, а в этой связи и проблему определения международно-правового статуса. Все суверенные постсоветские прикаспийские государства, за исключением России, сразу же заявили, что не признают юридическую силу советско-иранской договорной базы (1921 – 1940 гг.) относительно Каспия. В этой связи прикаспийские государства еще в 1992 г. заложили фундамент многосторонних отношений и переговоров по разработке всеобъемлющей Конвенции о статусе Каспия и одновременно о его режиме в конкретных областях.

Анализ заявлений глав государств Прикаспия, проектов Конвенций, подписанных соглашений позволил выявить основные элементы позиции прибрежных стран по статусу Каспия. Коротко они сводятся к следующему.

Россия провозгласила регион Каспийского моря зоной особых интересов и в этой связи резко активизировала работу по выработке правового статуса Каспийского моря.

Позиция РФ в сжатой форме изложена в выступлении Президента России В.В. Путина на встрече глав прикаспийских государств 23 апреля 2002 г. в Ашхабаде.

Россия намерена последовательно вести дело к налаживанию регионального экономического сотрудничества в прикаспийском регионе, прежде всего в сферах энергетики и транспорта. Идет формирование международного транспортного коридора «Север – Юг», который призван стать важнейшим связующим звеном между Южной Азией и Европой. В сфере ТЭК Россия настроена на дальнейшее развитие партнерства по всем направлениям – от совместной разработки каспийских углеводородов до их транспортировки на мировые рынки. Недавно вступил в строй крупнейший международный проект – Каспийский трубопроводный консорциум, по которому нефть из казахстанского Тенгиза пошла в российский порт Новороссийск.

Президент РФ выдвинул компромиссное решение о статусе водной поверхности Каспия. «Интенсивный поиск компромиссного решения, – отметил В.В. Путин, – в конечном счете вывел нас на формулу «делим дно – вода общая». Считаю, что она позволит оптимально гармонизировать наши интересы. И мы с удовлетворением отмечаем, что растет число сторонников такого подхода».

Выступая за разграничение дна Каспийского моря, Россия остается твердым сторонником сохранения в общем пользовании его водной толщи и поверхности. Россия согласна с тем, что национальную юрисдикцию прикаспийских государств в области рыболовства следует несколько расширить. Но за пределами этих вод Каспий должен быть открыт для судов всей «пятерки».

В заключение своего выступления В.В. Путин заявил, что взаимопонимание и взаимное доверие пяти государств – ключ к миру и спокойствию на Каспии, рациональному освоению его богатств, сохранению природной среды. «Что касается России, то мы в полной мере осознаем свою долю ответственности за положение дел на Каспии. И будем делать все от нас зависящее для укрепления сотрудничества в регионе, скорейшего решения его проблем».

Министр иностранных дел России И.С. Иванов на десятом заседании Специальной рабочей группы по разработке проекта Конвенции о статусе Каспийского моря (Москва, июль 2003 г.) предложил установить ширину рыболовной зоны в 15 миль. Однако это предложение не было поддержано представителями других государств.

Азербайджан считает, что все вопросы, связанные с определением правового статуса Каспийского моря, должны решаться самими прибрежными государствами в атмосфере мира, дружбы и взаимного уважения.

Продолжая сложившуюся практику деятельности на Каспийском море, т.е. существовавшее де-факто во время СССР секторальное деление Каспийского моря, Азербайджан осуществляет свои суверенные права в пределах Азербайджанского сектора Каспийского моря в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права.

Учитывая некоторые расхождения во мнениях прибрежных государств по правовому статусу Каспия, Азербайджан привержен позиции поэтапного продвижения к консенсусному решению вопроса о заключении Конвенции по правовому статусу Каспия. Это подразумевает на первом этапе разграничение дна Каспийского моря между соответствующими сопредельными и противолежущими государствами на сектора (зоны) на основе метода срединной линии, проводимой с учетом равноудаленности точек и модифицированной по договоренности Сторон, а также с учетом общепризнанных принципов международного права и сложившейся практики на Каспии. За каждым из прибрежных государств в образуемом в результате такого раздела секторе (зоне) признаются исключительные права в отношении минеральных ресурсов и другой правомерной хозяйственно-экономической деятельности на морском дне. Такой подход создает предпосылки решения на последующих этапах других вопросов, связанных с безопасностью, экологией, сохранением водных биоресурсов, судоходством. Следует отметить, что данный подход нашел отражение в двусторонних документах, подписанных между Азербайджаном и другими прибрежными государствами.

Президент Азербайджанской Республики Г.А. Алиев неоднократно заявлял, что Азербайджан, признавая и уважая суверенные права каждого прибрежного государства, открыт для конструктивных переговоров и готов расширить свои усилия с целью скорейшего решения всех существующих проблем по определению правового статуса Каспийского моря и других, связанных с ним вопросов.

Азербайджан – на сегодня основной разработчик углеводородов Каспия. По данным И.Г. Алиева, Республика совместно с иностранными партнерами ежегодно добывает 15 млн т нефти. Однако добыча будет расти и составит около 50 млн т. Сегодня Азербайджан добывает нефть из новых месторождений – Азери, Чираг, Гюнешли. Запасы там уже реально оценены – более 600 млн т. Также разведаны запасы на газовом месторождении Шах-Дениз, объемы которого составляют около одного триллиона кубометров. Все остальные месторождения находятся в стадии разведки.

На Ашхабадском саммите по большинству спорных вопросов по статусу Каспия Президенту РФ В.В. Путину и Президенту Азербайджана Г.А. Алиеву удалось найти общий язык.

Позиция **Казахстана** по статусу Каспия изложена в письме министра иностранных дел от 25 сентября 1997 г. на имя Генерального секретаря ООН и заключается в следующем.

Договоры 1921 и 1940 гг. определяют отдельные элементы правового статуса Каспийского моря. Однако эти договоры не отвечают современным реалиям и не могут служить правовыми документами, регулирующими отношения прибрежных государств по Каспийскому морю на взаимовыгодной основе и в полном объеме.

Сторонами в договорах 1921 и 1940 гг. были соответственно РСФСР и СССР, которые уже не существуют как субъекты международного права. В этой связи правовой статус Каспийского моря необходимо определить и закрепить в новом договоре.

Указанные договоры регулируют лишь вопросы торгового мореплавания и рыболовства и не затрагивают вопросы установления континентального шельфа, исключительной экономической зоны и территориального моря.

Казахстан предлагает распространить на Каспийское море отдельные положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., используя при этом особенности Каспия.

Дно и его ресурсы Казахстан предлагает разделить между прикаспийскими государствами по срединной линии, как это принято в мировой практике и в соответствии с существующей международной методикой. Разведку и освоение минеральных ресурсов в своей исключительной экономической зоне каждое прикаспийское государство должно осуществлять самостоятельно.

По мнению Казахстана, каждое прибрежное государство должно иметь право устанавливать территориальное море и рыболовную зону. Отдельная часть моря и его поверхность должны быть открыты для свободного судоходства прибрежных государств. Рыболовство и эксплуатацию биологических ресурсов предлагается осуществлять в соответствующих рыболовных зонах, а также путем квотирования и лицензирования промысла.

Республика Казахстан стремится к скорейшему разрешению проблемы правового статуса Каспийского моря и заключению соответствующей Конвенции на основе достижения консенсуса между всеми прикаспийскими государствами.

Позже, в своем интервью газете «Известия» 2 октября 2002 г., президент Казахстана Н.А. Назарбаев детализировал позицию своей страны по всему аспекту будущего правового статуса Каспия.

Будучи внутриконтинентальным водоемом, Каспий является озером, а значит, в правовом смысле перед пятью государствами предстала *tabula rasa*. Принципиально важно, считает Н.А. Назарбаев, чтобы все прикаспийские страны осознали, что море является их общим достоянием, и заявили о стремлении строить договорный процесс на принципах учета национальных интересов, справедливости и разумного компромисса.

Опыт казахстанско-российского сотрудничества в Северном Каспии (речь идет о подписании в июне 1998 г. Соглашения о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование) показал, что при доброй воле, учете взаимных интересов, готовности к компромиссу можно уладить любые споры и разногласия, найти наилучший выход. По справедливому мнению Н.А. Назарбаева, Казахстан и Россия убеждены, что двусторонние договоренности не являются барьером для достижения согласия в пятистороннем формате, а, напротив, дают эффективные рецепты для общего решения проблемы.

на Каспии; г) приглашать, когда это целесообразно, другие заинтересованные государства или международные организации (например, СИТЕС, ФАО и др.) для сотрудничества в претворении соответствующих международных программ.

Каспийское море – общее наследие человечества. На межгосударственном уровне это предложение никогда не обсуждалось. Оно выдвинуто Ю.Г. Барсеговым, причем без какого-либо доказательств.

«В условиях Каспия, – считает Ю.Г. Барсегов, – было бы правильно объявить его пространство и ресурсы «общим наследием» прикаспийских государств с установлением соответствующей институциональной системы управления по модели, принятой для морского дна Мирового океана за пределами национальной юрисдикции».

Можно предположить, что это предложение будет в какой-то мере поддержано только Ираном. Дело в том, что в иранском секторе Каспия нет нефти и газа, но именно туда мигрируют осетровые, спасаясь от убийц-браконьеров и поллютантов. Поэтому Иран выступает за то, чтобы каждая страна региона имела свою, пусть даже минимальную долю в разработке углеводородов и биоресурсов в любом секторе Каспия. Схожая позиция и у Туркменистана. Концепция «общего наследия человечества» как раз и будет гарантировать Ирану доступ к морским участкам других стран. Но взамен Иран обязан допустить в свой сектор рыбаков других стран для промысла осетровых или передать им часть добытой рыбы и икры, что является совершенно нереальным.

В заключение изложим ряд других принципиальных положений всеобъемлющей Конвенции по правовому статусу Каспийского моря.

Во-первых, любая деятельность на Каспийском море должна осуществляться на основе следующих принципов: а) уважение суверенитета, территориальной целостности, независимости, суверенного равенства государств, неприменение силы или угрозы силой, сотрудничество и невмешательство во внутренние дела; б) демилитаризация Каспийского моря и использование его в мирных целях; в) превращение Каспийского моря в зону мира, добрососедства, дружбы, сотрудничества и решения всех вопросов, связанных с Каспийским морем, мирными средствами; г) свобода судоходства для судов прикаспийских государств; д) свобода транзита всех судов прикаспийских государств из Каспийского моря в другие моря; ж) непредоставление права неограниченного прохода в, из или внутри Каспийского моря для государств, не являющихся Сторонами Конвенции; з) непредоставление права судоходства судам под флагами неприкаспийских государств; и) содействие проведению научных исследований в области экологии, сохранения и использования биологических ресурсов; к) свобода полетов гражданских воздушных судов по установленным маршрутам.

Во-вторых, акватория Каспийского моря разделяется на территориальные моря, рыболовные зоны и открытые моря. Этот вопрос на восьмом, девятом и десятом заседаниях Специальной рабочей группы в Алма-Ате (май 2003 г.) не вызвал возражений. Однако ширина этих водных акваторий является предметом споров. Делегация Азербайджана полагала, что ширина рыболовной зоны должна быть 40 миль, а РФ настаивает на ширине 15 миль, Казахстан – не менее 30 миль, Иран – не более 10 миль. Должен быть определен специфический режим добычи осетровых видов рыб.

В-третьих, дно Каспийского моря и его недра разграничиваются между сопредельными и противолежащими государствами в целях осуществления суверенных прав на недропользование и другую правомерную хозяйственно-экономическую деятельность, связанную с освоением углеводородов дна моря. Разграничение осуществляется на основе метода срединной линии, модифицированной по договоренности Сторон Конвенции с учетом общепризнанных норм и принципов международного права и сложившейся практики на Каспии.

В-четвертых, торговые суда под флагом участников пользуются правом на свободное судоходство на всей акватории Каспийского моря. Каждая сторона предоставляет торговым судам других Сторон такое же обращение, какое она предоставляет национальным торговым судам в отношении свободного доступа в свои порты в Каспийском море, их использования для погрузки и выгрузки грузов, посадки и высадки пассажиров, уплаты корабельных и других портовых сборов, использования услуг, предназначенных для судоходства и осуществления обычных коммерческих операций.

В-пятых, участники Конвенции могут прокладывать подводные корабли и трубопроводы по дну Каспийского моря. Определение трассы для прокладки трубопроводов осуществляется с согласия государства, через территорию и участок дна которого должен быть проведен трубопровод.

В-шестых, государства обязуются защищать и сохранять экологическую систему Каспийского моря и всех ее компонентов. Должна быть запрещена любая деятельность, которая наносит серьезный ущерб биологическому разнообразию Каспийского моря. Страна, допустившая сброс загрязняющих веществ в море выше предельно допустимых норм, несет материальную и политическую ответственность.

Конвенция о правовом статусе Каспийского моря в силу своего характера должна быть бессрочной и включать положения об ее временном применении с момента подписания.

Bekyashev K.A., Magerramov A.A.

International legal status of the Caspian Sea de lege ferenda

The article is devoted to the forming of new legal status of the Caspian Sea, to the various viewpoints on this problem from the side of newly founded states – Azerbaijan, Turkmenistan, Kazakhstan.

Some states suppose that first of all the convention on legal status of the Caspian Sea must be accepted and then the agreements on different kinds of activity will be following. Other states do not mind parallel elaboration of agreements, but consider them to come into effect concurrently, en bloc. Russian proposal is to elaborate all the agreements simultaneously and bring them to effect when ready without waiting for others.

When elaborating the general convention, the most controversial point was the sea status and width of different zones. On these questions the states have discriminative viewpoints, too.