



Украинский независимый морской профсоюз

www.uimtu.org ; info@uimtu.org

Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения,

посвященное человеческому измерению

23 сентября - 4 октября 2013 г.

Рабочее заседание 16

**Противоправное нападение на украинцев в Азовском море:
необходимость оценки ситуации со стороны ОБСЕ**

(докладчик – Борис Бабин; приглашенные эксперты – с.н.с. Елена Гриненко,
профессор Александр Задорожный)

Unlawful Attack on Ukrainian Citizens in the Azov Sea: Duty for OSCE to Evaluate the Situation (reporter – Borys Babin, invited experts – senior researcher Elena Grynenko, professor Alexander Zadorozhny)

17 июля 2013 г. в акватории Азовского моря (АМ) произошел трагический инцидент, угрозу которого для региональной безопасности сложно переоценить. Находясь на местах традиционного промысла на траверзе села Широкино Новоазовского залива украинское рыболовецкое маломерное судно типа «Тунец» (регистрационный номер ЯДО № 0080-М) было атаковано катером морской охраны ФСБ Российской Федерации (РФ), при этом украинское судно было затоплено и четверо находящихся на нем граждан Украины погибли. Этими погибшими были Сергей Ерохин, Дмитрий Дораган, Юрий Бойко и Евгений Дудник. Пятый находившийся на данном судне, гражданин Украины Александр Федорович, был захвачен экипажем катера морской охраны ФСБ, перемещен на территорию РФ и в данный момент незаконно удерживается властями РФ по надуманному обвинению в незаконной добыче биологических ресурсов.

Следует указать, что данное столкновение катера морской охраны ФСБ РФ типа «Мангуст» с украинским маломерным рыболовецким судном ЯДО № 0080-М, согласно карте с определением координат столкновения происходило во временно общих внутренних водах Украины и РФ, имеющих особый правовой статус в соответствии с рядом двусторонних соглашений. Отсутствие соглашения о государственной границе по водам АМ между Украиной и РФ вызывает временную общность соответствующих внутренних вод и исключает точное определение суверенитета и/либо юрисдикции РФ или Украины – как на точку обнаружения маломерного судна катером ФСБ, так и на точку указанного столкновения. Такая не в полной мере решенная в международном праве ситуация, с учетом ряда норм действующих соглашений между РФ и Украиной о совместной эксплуатации АМ и о едином характере его природных комплексов не позволяет утверждать о нарушении маломерным судном государственной границы РФ и/или государственной границы Украины.

Кроме того, двусторонние соглашения между Украиной и РФ по вопросам рыболовства и соответствующее законодательство Украины свидетельствуют о

возможности правомерного нахождения украинских маломерных рыболовных судов в любой точке АМ в режиме каботажного плавания (без захода в порты РФ). Дополнительно отметим, что Украина распространяет собственный суверенитет и/или юрисдикцию на любое судно или маломерное судно имеющее регистрацию в Украине и находящееся в любой точке АМ. РФ может распространить свой суверенитет и/или юрисдикцию на такое судно или маломерное судно только за предусмотренное в межгосударственных соглашениях грубое нарушение им прав и интересов РФ, ее физических и юридических лиц, чего не произошло.

Сам статус АМ сегодня необходимо определять с учетом таких актов (договоров) международного права, как:

- Конвенция по морскому праву от 10 декабря 1982 г., ратифицированная РФ Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30 и Украиной Законом от 3 июня 1999 г. № 728-XIV;

- Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и РФ от 31 мая 1997 г. (ратифицирован законами обеих стран, вступил в силу для сторон 1 апреля 1999 г.);

- Договор между Украиной и РФ о российско-украинской государственной границе от 28 января 2003 г. (ратифицирован законами обеих стран, вступил в силу для сторон 23 апреля 2004 г.);

- Договор между Украиной и РФ о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 г. (ратифицирован законами обеих стран, вступил в силу для сторон 23 апреля 2004 г.);

- Соглашение между Правительством Украины и Правительством РФ о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 г. (вступило в силу для обеих стран со дня подписания);

- Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством РФ о сотрудничестве в морском и авиационном поиске и спасении на Черном и Азовском морях от 27 октября 2010 г. (вступило в силу для обеих стран 30 сентября 2011 г.);

- Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством РФ о мерах по обеспечению безопасности мореплавания в Азовском море и Керченском проливе от 20 марта 2012 г. (вступило в силу для обеих стран 5 ноября 2012 г.);

Соглашение между Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности и Комитетом РФ по рыболовству по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 г. (вступило в силу для обеих стран со дня подписания).

Согласно ст. 9 Конституции Украины, ст. 19 Закона Украины «О международных договорах Украины» от 29 июня 2004 г. № 1906-IV, действующие международные договоры Украины, согласие на обязательность которых предоставлено парламентом Украины, являются частью национального законодательства и применяются в порядке, предусмотренном для норм национального законодательства. Если международным договором Украины, вступившим в силу в установленном порядке, установлены иные правила, чем

предусмотренные в соответствующем акте законодательства Украины, то применяются правила международного договора. Последняя норма распространяется как на договора, подлежащие ратификации, так и на другие договора, в частности, на все упомянутые выше.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. международные договора РФ являются составной частью ее правовой системы; если международным соглашением РФ предусмотрены иные правила, чем установленные законом, то применяются нормы международного соглашения. Аналогичную норму содержит и ч. 2 ст. 5 Федерального закона РФ «О международных договорах РФ» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ. Поэтому нормы приведенных выше договорных актов, определяющих специфический статус АМ, имеют безусловный приоритет над нормами национального законодательства Украины и РФ.

Согласно норм указанных международных соглашений АМ исторически являются внутренними водами РФ и Украины (внутренними водами двух государств). При этом АМ должно быть разграничено линией государственной границы в соответствии с соглашением между Украиной и РФ, которого сейчас не имеется. Статус внутренних вод, как таковых, почти не регламентирован в глобальных конвенциях, таких, как Конвенция по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которая, впрочем, признает возможность исторического характера таких вод, но особенности их статуса также не устанавливает.

Статус внутренних вод исключает наличие в АМ таких видов морских пространств с особым международно-правовым режимом, как территориальное море, прилегающая зона и/или исключительная (экономическая) зона. Поэтому ничто не мешает РФ и Украины устанавливать любые особенности статуса и порядка пользования пространствами и ресурсами АМ в формате двусторонних соглашений. Вопросы, не урегулированные таким соглашениям, могут регулироваться и/или решаться с учетом международно-правовых обычаев, в частности относительно порядка мореплавания и хозяйственной эксплуатации ресурсов АМ.

В ст. 3 Договора между Украиной и РФ о сотрудничестве в использовании АМ и Керченского пролива от 24 декабря 2003 по этому поводу указывается, что украинско-российское сотрудничество, в том числе совместная деятельность в области рыболовства, защиты морской среды, экологической безопасности, а также поиска и спасания АМ, обеспечиваются как реализацией имеющихся соглашений, так и заключением, в соответствующих случаях, новых договоренностей. Поэтому особую важность приобретает действующее Соглашение между Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности и Комитетом РФ по рыболовству по вопросам рыболовства в АМ от 14 сентября 1993 г., определившее режим совместного украино-российского использования живых ресурсов бассейна АМ. При этом каждая из сторон согласилась разрешать юридическим и физическим лицам другой стороны осуществлять промысел в своей части АМ, таким образом РФ взяла на себя международно-правовое обязательство по допуску украинских рыболовных судов, в частности, маломерных на промысел в свою часть АМ без

каких-либо дополнительных ограничений, кроме ограничений на добычу анадромных рыб. Регламентировать детали такого промысла должна украинско-российская комиссия по вопросам рыболовства в АМ, деятельность которой саботируется РФ.

Соглашение от 14 сентября 1993 г. было одобрено на 5 лет, но ее действие продлевалось на последующие пятилетние периоды, поскольку ни одна из его сторон не заявила в письменном виде о своем намерении прекратить его действие не менее чем за 6 месяцев до истечения пятилетнего срока. Таких заявлений со стороны уполномоченных органов Украины и РФ до сих пор не поступало, кроме того, Соглашение от 14 сентября 1993 г. было впоследствии напечатано в Украине в официальном издании (Официальный вестник Украины от 5 марта 2004 № 7, страница 159, ст. 423, код акта 27812/2004). Поэтому нормы этого действующего соглашения имеют бесспорный приоритет над любыми актами законодательства Украины и РФ по вопросам рыболовства и связанного с ним мореплавания в АМ.

Из приведенного выше следует, что нормы национального законодательства Украины и РФ регламентируют статус АМ только в части, не противоречащей вышеуказанным договорам, и, при отсутствии установленной специальным соглашением государственной границы между Украиной и РФ, не имеют четко определенной территориальной юрисдикции над АМ. Одновременно на маломерное рыболовное судно, зарегистрированное в Украине (украинское маломерное рыболовное судно) в такой ситуации распространяется украинское законодательство в любой точке АМ независимо от правомерности и цели его нахождения в этой точке.

Закон Украины «О государственной границе Украины» от 4 ноября 1991 г. № 1777-ХІІ определяет государственную границу Украины как линию и вертикальную поверхность, проходящую по этой линии, определяющие границы территории Украины – суши, вод, недр, воздушного пространства. При этом, согласно ст. 2 этого закона государственная граница Украины определяется Конституцией и законами Украины, а также международными договорами Украины, согласие на обязательность которых предоставлено парламентом Украины.

В ст. 3 закона Украины от 4 ноября 1991 г. № 1777-ХІІ указано, что государственная граница Украины, если иное не предусмотрено международными договорами Украины, устанавливается на море по внешней границе территориального моря Украины, но, как следует из содержания межгосударственных соглашений, в АМ нет такого пространства, как территориальное море. Все упоминания о территориальном море в этом законе, и упоминания об исключительной экономической зоне в законе Украины «Об исключительной (морской) экономической зоне Украины» от 16 мая 1995 г. № 162/95-ВР имеют отношение к Черному морю а не к АМ.

Одновременно в пп. 4, 5 ст. 6 закона Украины «О государственной границе Украины» от 4 ноября 1991 г. № 1777-ХІІ указывается, что к внутренним водам Украины относятся воды заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов, исторически принадлежащих Украине, а также ограниченная линией

государственной границы часть вод рек, озер и других водоемов, берега которых принадлежат Украине. Фактически АМ подпадает именно под правовой режим, предусмотренный обеими этими нормами: в п. 4 – сейчас, а по п. 5 – после одобрения сделки с РФ о государственной границе на АМ. Добавим, что Общегосударственная программа охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей, одобренная законом Украины от 22 марта 2001 № 2333-III, вводит категорию акватории, как водного пространства водоема или моря, ограниченного естественными, искусственными или условными границами, не предусматривая его разделения.

Кроме того, Закон Украины «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов» от 8 июля 2011 г. № 3677-VI в ст. 1 дает определение каботажного плавания, как плавания судов флота рыбной промышленности для осуществления рыбохозяйственной деятельности в пределах Азово-Черноморского бассейна между портами Украины без захода в порты других государств. Флот рыбной промышленности при этом определяется, как рыболовные, научно-исследовательские, учебные и другие специализированные суда, используемые для осуществления рыбохозяйственной деятельности, в том числе суда для приемки, переработки, перегрузки, транспортировки, хранения уловов водных биоресурсов и продуктов их переработки, а также для поставки топлива, воды, продовольствия, тары и других материалов. Поэтому упомянутое украинского маломерное рыболовное судно может рассматриваться как соответствующее требованиям указанного закона относительно возможности каботажного плавания по всей акватории АМ.

Законодательство РФ содержит несколько иные требования. Федеральный закон РФ «О Государственной границе РФ» от 1 апреля 1993 № 4730-И в ст. 1 определяет государственную границу (ГК) РФ, как линию и вертикальную поверхность, проходящую по этой линии, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, как пространственную границу действия государственного суверенитета РФ. Согласно ст. 2 этого закона ГК РФ с сопредельными государствами, не оформленная в международно-правовом отношении, подлежит договорному закреплению.

В ч. 4 ст.3 этого закона упомянуто о российских частях вод пограничных водных объектов и внутренних морских вод РФ, где установлен пограничный режим; в ст. 4 указано, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе и других законодательных актах РФ о ГК, то применяются правила международного договора. В ст. 5 этого закона указано, что прохождение ГК устанавливается и изменяется международными договорами РФ, федеральными законами, в частности, на море – по внешней границе территориального моря РФ, а на озерах и других водных объектах – по равноотстоящей, срединной, прямой либо другой линии, соединяющей выходы ГК к берегам озера или иного водного объекта (если это не противоречит международным соглашениям РФ). В ст. 6 этого закона указано, что ГК на местности обозначается ясно видимыми пограничными знаками, без указаний на особенности таких знаков на суше и водных объектах.

Согласно ч. 5 ст. 9 закона РФ «О Государственной границе РФ» от 1 апреля 1993 г. № 4730-И иностранные суда пересекают ГК РФ на море и других водных объектах в соответствии с этим законом, международными договорами РФ, федеральными законами. В ч. 6 этой статьи добавляется, что судоходство на пограничных водных объектах с пересечением ГК РФ без захода в порты (на рейды) РФ и сопредельных государств регулируется договорами РФ с сопредельными государствами. В то же время, как можно увидеть из содержания ст. 20 этого закона, предусматривается возможность эксплуатации в российской части вод пограничных водных объектов и во внутренних морских водах РФ маломерных судов. Поэтому как таковая рыболовная деятельность украинских рыбаков в АМ прямо не противоречит данному закону.

Также соответствующие отношения регулируются федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ». Согласно ст. 1 этого акта внутренние морские воды РФ – это воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ; внутренние морские воды являются составной частью территории РФ. К внутренним морским водам этот закон относит как отдельные категории заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат РФ, так и воды заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов, исторически принадлежащих РФ, но с шириной входа в них более чем 24 морские мили. Перечень таких вод должен устанавливаться Правительством РФ и публиковаться в бюллетене «Извещения мореплавателям». Вместе с тем вход в АМ, как известно, составляет менее чем 24 мили, поэтому можно утверждать, что специфика АМ в этом законе РФ не предусмотрена и на АМ он не может быть распространен иначе, чем по аналогии. К тому же этот закон устанавливает механизм делимитации только для территориального моря РФ, не предполагая делимитации (установления ГК) для внутренних вод, то есть именно той ситуации, которая должна состояться в АМ. Поэтому другие нормы этого закона, в частности, по вынужденному заходу иностранного судна во внутренние морские воды в силу чрезвычайных обстоятельств (ст. 9) и по возможности деятельности иностранных граждан и юридических лиц по использованию природных ресурсов внутренних морских вод, иной деятельности во внутренних морских водах (ст. 20), нельзя прямо применять к ситуации в АМ особенно в рамках привлечения к ответственности. Установление соответствующих механизмов в этом законе не исключает возможность их применения и в АМ, но с учетом как международных соглашений, так и признанных международных обычаев, учитывая специфику АМ, не предусмотренную в указанном законе.

Такая же правовая ситуация складывается с институтом запретных для плавания и временно опасных для плавания районов (ст. 15 данного закона РФ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ), которые устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в целях обеспечения безопасности судоходства, охраны государственных интересов РФ и охраны окружающей среды во внутренних морских водах. В этих районах власти РФ могут соответственно полностью запретить или временно ограничить

плавание, постановку на якорь, осуществление рыболовства придонными орудиями добычи (вылова) водных биологических ресурсов, плавание с вытравленным якорь-цепью и другую деятельность. Кроме того, в запретных для плавания районах власти РФ запрещают плавание всех судов и всех иных плавучих средств.

Решение об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания, а также правила для таких районов вступают в силу после опубликования в бюллетене «Извещения мореплавателям». Границы запретных для плавания районов показываются на навигационных картах, издаваемых федеральным органом исполнительной власти РФ по обороне. Изменения, касающиеся таких районов, заблаговременно публикуются в бюллетене «Извещения мореплавателям» и объявляются по радио. По указанным нормам закона от 31 июля 1998 № 155-ФЗ ссылки на незнание правил или границ запретных для плавания районов не может служить основанием для захода в такие районы и уклонения от ответственности. Однако учет режима таких районов в АМ должно происходить с учетом международных соглашений, в частности, приведенных выше, и международных обычаев, основанных на хозяйственной практике. Кроме того указанных процедур по закрытию района обнаружения и уничтожения украинского маломерного судна (регистрационный номер ЯДО № 0080-М РФ не осуществила.

Таким образом, действия сотрудников ФСБ РФ по затоплению маломерного судна, повлекшие гибель украинских рыбаков, захват ими гражданина Федоровича и его последующее насильственное удержание в РФ не имеют правовых оснований ни в законодательстве РФ и Украины, грубо нарушают действующие нормы международного права. Учитывая, что насилие в отношении украинского маломерного судна было незаконным, и что на момент совершения такого насилия данное судно находилось в месте вне установленной юрисдикции конкретного государства, а также то, что данные факты могут быть оценены, с применением ст.ст. 101, 102 Конвенции по морскому праву от 10 декабря 1982 г., данное насилие можно квалифицировать, как акт пиратских действий, свершенных государственным судном РФ.

В силу этого мы требуем от БДИПЧ ОБСЕ дать оценку степени воздействия таких вопиющих фактов на состояние безопасности в регионе ОБСЕ и содействовать прекращению их последствий путем воздействия на власти РФ для освобождения незаконно захваченного гражданина Украины Александра Федоровича. Для содействия предотвращению таких ситуаций в дальнейшем ОБСЕ может содействовать ускорению переговорного процесса по установлению границы между РФ и Украиной в АМ, поскольку сегодня данный процесс фактически блокирован действиями РФ.