

УДК 342.15

Специальные средства правового регулирования проблем, связанных с использованием и охраной Чёрного моря, в Российской Федерации**Лю Янь**Аспирант кафедры политологии
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье исследованы основные источники правового регулирования отношений, возникающих в связи с использованием Чёрного моря со стороны Российской Федерации. Ключевое внимание автор сконцентрировал на типологии правовых средств регулирования черноморских проблем. Она базируется на их разграничении по критерию общего и специального характера. В связи с этим удалось установить системные связи между актами, направленными на установление принципов правового регулирования данных отношений, и нормативными документами, призванными детализировать применение отдельных правовых предписаний. Методологической основой проведённого исследования послужили сразу несколько общенаучных методов. Системный подход позволил выявить связи между источниками правового регулирования проблем, возникающих в акватории Чёрного моря. Индуктивный метод способствовал соотношению указанных правовых средств. Также автор задействовал некоторые частнонаучные методы, применяемые в юриспруденции. Так, формально-юридический подход необходим при оценке содержательных качеств нормативно-правовых актов, регламентирующих отношения в области охраны Чёрного моря. На основании историко-правового метода автор пришёл к выводу о влиянии отдельных правовых традиций на современный нормативный материал, направленный в Российской Федерации на регламентацию принципиальных вопросов использования Чёрного моря.

Ключевые слова: Чёрное море, российское законодательство, правовые средства, правовое регулирование, проблемы Чёрного моря, российская политика, правовой режим Чёрного моря.

Несмотря на историческую давность проблем, существующих в сфере использования акватории Чёрного моря, на современном этапе продолжается развитие правовых подходов к их регулированию. Наличие международных соглашений, призванных минимизировать конфликты между национальными законодательствами разных черноморских государств, не позволяет сегодня говорить о полноценном формировании соответствующих правовых средств. Поэтому в каждом таком государстве существуют собственные нормативно-правовые акты, направленные на регламентацию отношений по использованию Чёрного моря. Российская Федерация не является исключением в данном подходе, демонстрируя наибольшую детализацию прин-

ципов правового регулирования черноморских вопросов.

Все источники правового регулирования отношений в Чёрном море на уровне Российской Федерации учёные классифицируют на две группы: общие, призванные определить основные принципы, и специальные, конкретизирующие отдельные отраслевые аспекты [1, с. 56; 2, с. 41]. Однако есть целая группа исследователей, которые берут за основу такой типологии критерий применения тех или иных правовых средств [3; 4].

В юридических науках сложился и третий подход, в соответствии с которым значение имеет отраслевая принадлежность отношений, подвергаемых специальному правовому регулированию

применительно к использованию Чёрного моря и его ресурсов [5; 6]. В силу этого принято выделять эколого-правовые, административно-правовые, транспортно-правовые, военно-правовые и таможенно-правовые акты [7, с. 267; 8, с. 42; 9, с. 21].

Сложилась также классификация нормативно-правовых актов Российской Федерации в области черноморских вопросов в зависимости от цели правового регулирования, из которой исследователи выделяют общие и специальные правовые средства воздействия на данные отношения [10; 11]. В силу указанного подхода акты ранжируются на законодательные, направленные на определение целей правового регулирования, административные, носящие подзаконный характер и имеющие лишь одну цель регулирования, а также межведомственные, призванные скоординировать деятельность разных органов применительно к отдельно взятой черноморской проблеме.

Спроецировав приведённые теоретические подходы на современную систему источников правового регулирования черноморских вопросов, можно выявить ряд особенностей. Как правило, законодательным способом регламентированы отношения, связанные с ратификацией межгосударственных соглашений [12; 13]. Также в разрозненных федеральных законах содержатся отдельные нормы отраслевого характера по использованию ресурсов Чёрного моря. Например, это Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» [14], в котором подчёркивается специальный статус газодобывающих организаций, пользующихся недрами, в том числе Чёрного моря. Особые предписания содержатся в положениях Налогового кодекса Российской Федерации применительно к исчислению налогов и сборов на деятельность, осуществляемую в бассейне Чёрного моря (ст.ст. 338, 342.5, 343, 343.3 и др.).

Примечательно, что законов, относящихся ко второй группе, значительно меньше. Более того, в них содержатся лишь некоторые указания на специфику регламентации черноморских вопросов. Это позволяет сделать вывод о фрагментарности законодательного подхода к регулированию отношений в области Чёрного моря. Тем самым можно признать состоятельную позицию отдельных исследователей о том, что ключевым правовым средством в решении данной задачи считается подзаконное нормотворчество [15, с. 77; 16, с. 40].

Действительно, в современной системе источников правового регулирования черноморских проблем заметно доминирование административно-правовых инструментов регламентирующего воздействия. Условно их можно разделить либо по широте применения (общие и отраслевые акты), либо по принимающим их органам (правительственные и ведомственные акты), либо по регули-

рующему характеру (направленные всем субъектам отношений и предназначенные некоторым категориям участников).

Так, очевидно, регламентирующий характер имеют акты, принимаемые отраслевыми органами исполнительной власти по целому направлению государственной политики Российской Федерации. Например, это Правила рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, разработанные Министерством сельского хозяйства РФ в 2020 г. [17]. В них содержится развёрнутая система правил, детализирующих ограничения и запреты в данной специальной отрасли.

Другой схожий пример можно наблюдать в Приказе Министерства транспорта Российской Федерации 2019 г. № 113, в котором определены запретные для плавания зоны в черноморской акватории [18]. Критерием для установления подобных запретов служит нахождение поблизости охраняемых объектов, в отношении которых исключительные полномочия принадлежат Федеральной службе охраны. Поэтому для всех иных судов, не имеющих отношения к данной государственной структуре, запрещено как движение, так и стоянка в определённых Министерством транспорта акваториях.

Уклон на запретительные и разрешительные средства в подзаконном правовом регулировании вопросов, связанных с использованием Чёрного моря, является доминирующим трендом в Российской Федерации. Вместе с тем трудно согласиться с мнением отдельных исследователей, отмечающих, что органам исполнительной власти доступны только полномочия по определению запретов и ограничений. Так, ряд нормативно-правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации, предназначены для конкретизации ряда вопросов, связанных с определением потенциального ущерба ресурсам Чёрного моря [19].

Внешне схожий характер имеют подзаконные акты, уточняющие территориальные и юрисдикционные пределы полномочий органов власти в акватории Чёрного моря. Например, Министерство природы Российской Федерации, равно как и многие иные отраслевые органы исполнительной власти, конкретизирует порядок ведения реестров и кадастров полезных ископаемых с учётом распространения российского суверенитета на территорию Республики Крым, Севастополя и близлежащих морских зон [20].

Вместе с тем необходимо выделить особую категорию актов, которые имеют отдельные признаки нормативно-правового документа, но в действительности не относятся к источникам правового регулирования отношений, связанных с использованием Чёрного моря. Это разнообразные стратегические и программные акты, в которых содержатся плановые мероприятия и показатели, необходимые для работы органов исполнительной власти [21].

С одной стороны, в таких документах можно выявить отдельные уточняющие нормы, с помощью которых определяются специальные средства воздействия. С другой стороны, эти правила не направлены на неопределённый круг лиц, не обеспечены санкциями или поощрениями. В силу такой особенности они зачастую не имеют официального опубликования [22].

Таким образом, на современном этапе система источников правового регулирования вопросов, связанных с использованием и охраной Чёрного моря, демонстрирует доминирование административно-правовых средств воздействия. Все они подразделяются в зависимости от предмета регулирования на общие и отраслевые, а с учётом того, какой орган или группа органов власти принимают участие в их разработке, подобные правовые акты делятся на правительственные и ведомственные. Кроме того, в зависимости от регулирующего характера источники правового регулирования черноморских вопросов классифицируются на те, которые направлены всем участникам отношений, и на акты, предназначенные лишь отдельным категориям субъектов.

Литература:

1. Джаракян А.Л. Проблемы доступа к морю внуконтинентальных государств в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – 172 с.
2. Шарков А.М. Современное состояние вопрос о разграничении морских пространств между Российской Федерацией и соседними государствами в акватории Чёрного моря // Навигация и гидрография. – 2017. – № 50. – С. 39-44.
3. Жильцов С.С. Политика России в черноморском регионе: итоги и новые вызовы // Проблемы постсоветского пространства. – 2019. – Т. 6. – № 2. – С. 149-164.
4. Качалова А.В. Основные принципы работы региональных «морских» объединений с участием России // Проблемы постсоветского пространства. – 2019. – Т. 6. – № 4. – С. 378-389.
5. Павлов И.Е., Павлова С.А. Международное сотрудничество России и Украины по обеспечению экологической безопасности в черноморском бассейне // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 6 (49). – С. 16-18.
6. Бочарников И.В. Чёрное море как один из основных театров противостояния России и НАТО в украинском кризисе // Конфликтология / nota bene. – 2015. – № 1. – С. 59-64.
7. Скаридов А.С. Правовой режим азово-черноморского бассейна и региональная безопасность // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 11 (102). – С. 260-271.
8. Гудев П.А. Новые риски и угрозы безопасности России в Азово-черноморском регионе // Пути к миру и безопасности. – 2017. – № 2 (53). – С. 37-45.
9. Павлов И.Е. Исторические предпосылки формирования международного морского экологического права на Чёрном море // История науки и техники. – 2008. – № 6. – С. 18-26.
10. Суржин А.С. Международно-правовой режим Чёрного моря (включая Азово-Керченскую акваторию и черноморские проливы): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 239 с.
11. Джавадова А.С. Международно-правовой режим Чёрного моря // Актуальные направления научных исследований: перспективы развития. Сб. материалов IV Межд. научно-практ. конференции. В 2-х т. Редколлегия: О.Н. Широков [и др.]. – Чебоксары, 2017. – С. 270-272.
12. Федеральный закон от 23.12.2010 г. № 362-ФЗ «О ратификации Меморандума о взаимопонимании в области скоординированного развития кольцевой автомагистрали вокруг Черного моря» // СЗ РФ. – 2010. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6977.
13. Федеральный закон от 24.03.2001 г. № 32-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве причерноморских государств при поиске и спасании на Черном море» // СЗ РФ. – 2001. – № 13. – Ст. 1146.
14. Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 117-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об экспорте газа» // СЗ РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3293; 2020. – № 17. – Ст. 2715.
15. Бекашев Д.К., Бекашев К.А. Международно-правовые проблемы управления рыболовством в Балтийском и Чёрном морях // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 8 (99). – С. 70-79.
16. Гельдибаев М.Х., Хабибулаев А.Х. Историко-правовой анализ становления и развития российского морского торгового дела // Экономика. Бизнес. Право. – 2018. – № 7-9 (27). – С. 36-43.
17. Приказ Минсельхоза России от 09.01.2020 г. № 1 (ред. от 28.07.2020) «Об утверждении правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.03.2020.
18. Приказ Минтранса России от 18.04.2019 г. № 113 «Об установлении запретных для плавания районов в акватории Черного моря» // Официальный

- интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.07.2019.
19. Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 г. № 625 (ред. от 19.11.2019) «Об установлении размера ущерба, который причинен водным биологическим ресурсам и который следует считать крупным» // СЗ РФ. – 2008. – № 34. – Ст. 3934.
20. Приказ Минприроды России от 28.12.2015 г. № 563 «Об особенностях составления и ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, а также участков недр, расположенных в Черном и Азовском морях, в пределах которых
- Российская Федерация осуществляет суверенитет, суверенные права или юрисдикцию в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 17.
21. Распоряжение Правительства РФ от 22.06.2015 г. № 1143-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы “Мировой океан” на 2016 – 2031 годы» // СЗ РФ. – 2015. – № 26. – Ст. 3924.
22. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года (одобрена Морской коллегией при Правительстве РФ 28.09.2012 г.).

Special Means of Legal Regulation of Problems Related to the Use and Protection of the Black Sea in the Russian Federation

Liu Yan

Kazan (Volga Region) Federal University

This article explores the main sources of legal regulation of relations arising in connection with the use of the Black Sea by the Russian Federation. The author focused his attention on the typology of legal means of regulating the Black Sea problems, based on their differentiation according to the criterion of general and special nature. In this regard, it was possible to establish systemic links between acts aimed at establishing the principles of legal regulation of these relations, and normative documents designed to detail the application of individual legal regulations. Several general scientific methods served as the methodological basis of the study. The systematic approach made it possible to identify the links between the sources of legal regulation of problems arising in the Black Sea. The inductive method contributed to the ratio of these legal means to general and special. Also, the author has used some special methods used in jurisprudence. A formal legal approach is necessary when assessing the substantive qualities of normative legal acts regulating relations in the field of protection of the Black Sea. On the basis of the historical and legal method, the author came to the conclusion about the influence of certain legal traditions on the modern normative material directed in the Russian Federation to regulate the fundamental issues of the use of the Black Sea.

Key words: Black Sea, Russian legislation, legal means, legal regulation, problems of the Black Sea, Russian politics, legal regime of the Black Sea.

