



УДК 34

Рыбное хозяйство России и зарубежных государств в фокусе права. Часть 1

**Сиваков Дмитрий Олегович, ведущий научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ, кандидат юридических наук**

dmitrius1978@yandex.ru

Аннотация: В предлагаемой статье автор проводит анализ правового регулирования рыбного хозяйства в России и за рубежом.

Ключевые слова: рыбное хозяйство, правовое регулирование, законодательство.

Введение. Рыбное хозяйство наряду с сельским хозяйством принимает участие в продовольственном обеспечении государств мира, в том числе и России. Рыбное хозяйство в Российской Федерации является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом. Россия обладает значительным потенциалом запасов водных биологических ресурсов (в том числе и ценных), что является естественным конкурентным преимуществом в мировой экономике. Сырьевая база рыбного хозяйства имеет ряд особенностей, обусловленных сезонностью про-

мысла, подвижностью водных биоресурсов, трудностью прогнозирования запасов водных биоресурсов и определения рациональной доли их изъятия без ущерба для воспроизводства.

Еще в Российской империи перед правовым регулированием рыбного промысла стояли задачи ограничения относительно орудий и способов лова, определения конкретных сроков вылова (и запретных сроков) по разным породам рыб; обеспечения свободного хода мигрирующих рыб из моря в реки и обратно; учреждения постоянного надзора за соблюдением правил рыболовства и осуществлением рыбной торговли; закрепления преимуществ за рыболовными предприятиями в удаленных

UDC 34

The fish sector of Russia and foreign countries in the law focus. Part 1

Sivakov Dmitriy Olegovich, leading researcher of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, candidate of sciences (law)

dmitrius1978@yandex.ru

Annotation: In the offered article the author carries out the analysis of legal regulation of fishery in Russia and abroad. **Keywords:** fishery, legal regulation, legislation.

районах морских и океанических акваторий. Осуществлялись научные исследования морских и речных бассейнов и условий жизни водных промысловых животных, поощрение и развитие искусственного рыбоводства.

В конечном итоге, по оценкам российских ученых, право и государство должны были «устранить все, что препятствует правильному развитию рыболовства и рыбоводства и содействует истощению морских и речных богатств» [1, с. 310–311].

В XX веке научная мысль поставила перед мировым рыбным хозяйством непростые задачи. В 1923 г. отечественный ученый В. И. Мейснер выразил их таким образом: «Добыча наиболее доступного количества рыбы, в наиболее ценном и выгодном для дальнейшего использования виде, с наименьшей затратой

сил и материальных средств, с обязательным сохранением природного запаса и обеспечения непрерывности использования водоема» [2, с. 66–67]. По нашему убеждению, для правового регулирования изучаемой деятельности в XXI веке важно обеспечить упомянутое «сохранение природного запаса» и «непрерывность использования водоема».

Для того, чтобы наладить экономное и одновременно выгодное использование водных биоресурсов, наукой была предложена модель (концепция) «ответственного рыболовства». В общих чертах она была выработана на Международной конференции по ответственному рыболовству в Канкуне (Мексика) и закреплена в Канкунской декларации от 8 мая 1992 г. В наиболее развитом виде модель ответственного рыболовства отражена в



Международном кодексе ведения ответственного рыболовства, принятом на Конференции ФАО 31 октября 1995 г. [3, с. 537–571] Исходя из положений этого «добровольного для исполнения» акта, само право на рыболовство влечет за собой обязанность осуществлять его ответственным способом, обеспечивающим сохранение живых водных ресурсов и жизненно важных мест обитания (лагуны, районы обитания молоди и нерестилища). При этом управление рыболовством должно содействовать поддержанию качества, разнообразия и наличия живых водных ресурсов в количестве, достаточном для нынешних и будущих поколений. Важной задачей государственного регулирования является обеспечение равновесия промыслового усилия и репродуктивных возможностей живых водных ресурсов.

Направленность правового регулирования в большинстве зарубежных государств на обеспечение ответственного, ресурсосберегающего рыболовства является положительной тенденцией для интересов настоящих и будущих поколений. По состоянию на конец XX и начало XXI века в зарубежных государствах было выработано много способов регулирования изучаемых общественных отношений, в том числе и с учетом экологических вызовов. К ним относятся разрешения, выдаваемые физическим и юридическим лицам уполномоченными органами власти на осуществление рыболовства, договоры между государством в лице уполномоченных органов и хозяйствующими субъектами, осуществляющими рыболовство, концессии в связи с

инфраструктурой рыбного хозяйства (суда, порты, пристани, причалы, заводы).

Рыбохозяйственный комплекс России как предмет регулирования разных отраслей законодательства. Рыбное хозяйство (и рыбохозяйственный комплекс) представляют собой область совпадения сфер действия различных отраслей и подотраслей законодательства.

В первую очередь, за рыбное хозяйство России отвечает законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. В настоящее время в России действует Федеральный закон от 20.12.2004 г. N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон о рыболовстве) [4]. Отечественный законодатель считает водные биоресурсы, находящиеся в естественной свободе, объектом права собственности Российской Федерации, а право пользование данным благом передается хозяйствующим субъектам на определенных законом условиях (платность и др.) [5].

Но в исследуемой нами сфере действуют и другие отрасли законодательства.

Во-первых, это водное законодательство. К их числу относится не только Водный кодекс Российской Федерации, но и Федеральный закон от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» [6].

Во-вторых, это транспортное законодательство. Положения Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации 1999 г. и Кодекса внутреннего водного транспорта Рос-

сийской Федерации 2001 г. распространяются также на рыболовный флот.

В-третьих, законодательство о концессионных соглашениях. Суда, рыболовные порты, пристани, причалы, терминалы, иные объекты могут быть объектом концессионных соглашений.

В-четвертых, это законодательство о техническом регулировании. Под технические регламенты должны подпадать многие объекты рыбохозяйственного комплекса (включая суда) и рыбопродукция.

В-пятых, антимонопольное законодательство. Государственный контроль за экономической концентрацией в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ «О защите конкуренции». Государственным органам, органам местного самоуправления, а также организациям, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем создания более выгодных условий деятельности одним физическим и юридическим лицам по сравнению с другими физическими и юридическими лицами.

В статье 14.1. Закона о рыболовстве не допускаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в об-

ласти рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В-шестых, это законодательство о противодействии коррупции. Долгое время в условиях коррупции масштабы незаконного вылова были значительными, а роль теневого бизнеса, воздействующего на местное население, включая коренные малочисленные народы, — заметной. Научно доказано, что коррупция (особенно деловая) взаимно связана с монополизмом. К сожалению, для рыбного хозяйства нашей страны долгое время был характерен низкий уровень конкуренции, а значит и диверсификации в области рыбного хозяйства.

В-седьмых, это законодательство о коренных многочисленных народах Севера, Сибири, Дальнего Востока. Согласно ст. 1 Федерального закона от 30.04.1999 г. N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», коренные малочисленные народы Российской Федерации (далее — малочисленные народы) — народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Совпадение действия разных отраслей (подотраслей) законодательства применительно к рыбному хозяйству и рыбохозяйственному комплексу не есть негативное обстоятельство. Все перечисленные отрасли (подотрасли), имея разную направленность, тесно соприка-



саются, но все же не вступают друг с другом в противоречие. Названные правовые образования своими специфическими средствами позволяют обеспечить переход рыбного хозяйства и рыбохозяйственного комплекса от экстенсивного к интенсивному типу развития. Именно интенсивный тип развития позволяет при максимальном обеспечении многонационального народа России качественным продовольствием сберегать биоресурсы и их среду обитания на безопасном уровне, делая таким возможным устойчивое рыболовство.

Поэтому неслучайно Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (одобрено распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2003 г. N 1265-р) [7] и последующие государственные стратегии и программы были нацелены на переход от экспертно-сырьевого к инновационному типу развития названной отрасли. В качестве одной из долгосрочных задач отмечается активизация участия России в деятельности международных рыбохозяйственных организаций в связи с дальнейшим развитием международно-правового регулирования рыболовства и повышением требований по защите и сохранению морской среды.

Правовая доктрина и система источников права в различных государствах: общее и особенное. Признание водных организмов (рыб, ракообразных, морских млекопитающих, водорослей) самостоятельными объектами права пользования хозяйствующих субъектов относится к законодательным актам XVIII–XIX веков. Тогда же сложилось и право аренды или другого пользования ры-

бохозяйственных водных объектов и их частей [8, с. 432–435].

В настоящее время улов повсеместно признается собственностью рыбака, но не во всех современных правовых системах закрепляется собственность на «рыбу в воде» [9, с. 186–190]. Юридические причины этого кроются в невозможности выявить индивидуально определенные признаки у каждой особи того или иного вида водного биоресурса. Поэтому в Западной Европе и Северной Америке возможность для правового регулирования рыболовства заключается не столько в собственности, сколько в суверенитете и юрисдикции государства на рыбу в водной среде.

Одновременно для права России и других стран СНГ присуще признание водных биоресурсов, находящихся в естественной свободе, объектом права собственности государства, а право пользования данным благом передается хозяйствующим субъектам, что оформляется различными правоустанавливающими документами. Впрочем, суверенитет России на водные объекты и обитающие в них водные биоресурсы также однозначно закреплен в праве.

Рассмотрев различия в правовой доктрине, перейдем теперь к системе источников права разных стран. В зарубежных государствах с развитым рыбным хозяйством (в их числе, Канада, Великобритания, Норвегия) общие по своему характеру законы сочетаются с законами, посвященными узким, но важным вопросам (например, аквакультуре, прибрежному рыболовству) [10, с. 459–460]. Таково, например, законодательство США, Великобритании,

Австралии.

Нередко разрабатываются и издаются законодательные акты по различным видам, отрядам и классам гидробионтов (морские млекопитающие, анадромные виды рыб, лососевые виды рыб), или же по отдельным морям и акваториям. В США последовательно принимались следующие законы: «Об охране рыб и диких животных» (1958 г.), «Об охране анадромных видов рыб» (1965 г.), «Об охране морских млекопитающих» (1972 г.), «О рыбных ресурсах континентального шельфа» (1973 г.). Данный подход обусловлен разной ценностью названных ресурсов и разницей в правовых условиях, в которых осуществляется рыболовство или рыбоводство. Следует признать, что развитие правового регулирования в области рыбного хозяйства России не пошло по пути издания отдельных федеральных законов по классам гидробионтов или видам рыбохозяйственных водных объектов.

В Соединенном королевстве Великобритании и Северной Ирландии законодательство о водных биоресурсах интенсивно развивается, охватывая смежные с рыболовством общественные отношения (акты 2009, 2014, 2015 гг.). С 1981 г. Управление морской рыбной промышленности [11] поддерживает и регламентирует деятельность рыбохозяйственного комплекса, в том числе рыбопромысловых портов. При этом в пределах Англии функционирует Организация Морского Управления (ММО) [12], которая осуществляет выдачу лицензий на эксплуатацию рыбопромысловых судов. Названная деятельность соответствует положениям закона Соединен-

ного королевства 2009 г. «О доступе к морю и побережью» [13].

Важное значение в странах англо-саксонской правовой семьи сохраняется за судебными прецедентами. Впоследствии на основе накопления судебной практики разрабатываются природоохранные законы [14, с. 201–211].

Во Франции система законодательных актов в области рыбного хозяйства принципиально построена по-другому. Помимо Закона N 97-1051 от 1997 г. «О морском рыболовстве и морской культуре» на изучаемые отношения распространяются нормы Сельскохозяйственного кодекса и Экологического кодекса (в последний акт включены нормы водного законодательства).

В России и других странах СНГ были приняты специальные законы о рыболовстве и конкретизирующие их подзаконные нормативные правовые акты. При этом в Беларуси при отсутствии специального законодательного акта на рыбное хозяйство распространяется водное и смежное природоресурсное законодательство.

Между тем, Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 г. N 36-6 одобрила Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ (далее — Модельный кодекс). Согласно статье 8 Модельного кодекса, водные биоресурсы, обитающие в водных объектах, являются исключительной собственностью государства, гарантирующего их эффективное использование и охрану в интересах населения.

Совместное ведение федерации и ее су-



бъектов в области регулирования рыбного хозяйства различных государств. В федеративных государствах законодательство в области рыбного хозяйства является предметом совместного ведения. Помимо России такой подход имеется в США, Канаде, ФРГ, Индии, Бразилии.

Следует подчеркнуть, что в США предметом регулирования законов штатов являлись обширные общественные отношения в области рыболовства и судоходства. Такое совмещение особенно полезно тогда, когда в любом случае речь идет о продовольствии, либо о технических средствах, без которых невозможно рыболовство. В свою очередь, в Канаде правотворчество провинций также не знает границ отраслей экономики. Так, в провинции Онтарио в 1997 г. был принят и в настоящее время действует Закон о защите рыбы и дикой природы, охватывающий помимо охраны рыбных запасов сохранение охотничьих ресурсов [15].

Некоторые государства, формально не относящиеся к федерациям (Великобритания), в силу децентрализации управления осуществляется региональное правотворчество в области рыболовства. В Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии были приняты «территориальные» нормативные акты по рыболовству в части лососевых и пресноводных видов рыб, морских моллюсков, промысла тюленей и т. д. [16].

Теперь перейдем к региональному правотворчеству в России [17, с. 22–24]. Его положения также полезны в части обеспечения ответственного рыболовства в контексте ре-

гиональных общественных интересов. В соответствии с действующим Законом 2004 г. свои акты приняли следующие субъекты РФ: Республики: Башкортостан, Дагестан, Саха-Якутия; Края: Камчатский, Краснодарский, Приморский; Области: Брянская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Костромская, Нижегородская, Пензенская; Ханты-Мансийский автономный округ.

Многие нормы этих законов (в части терминологии и порядка пользования рыбохозяйственными водными объектами) повторяют федеральные законоположения, но одновременно они привносят и новые учреждения, отвечающие специфике развития рыбного хозяйства в той или иной республике, области, крае, автономном округе.

Таким образом, приобщение региональных и муниципальных органов власти и их должностных лиц к непростому делу управления рыбным хозяйством страны представляется еще одной важной чертой ответственного рыболовства.

Ключевые понятия отечественного и зарубежного законодательства: общее и особенное. В Законе о рыболовстве дается четкое определение базового понятия водных биологических ресурсов следующим образом: рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. В научной литературе естественная свобода понимается как постоянная экологическая взаимосвязь с другими компонентами природной среды [18].

Согласно ст. 1 Федерального закона от

24.04.1995 г. N 52-ФЗ «О животном мире» [19], животный мир — совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Следовательно, два названных понятия совпадают в части водных животных, находящихся в состоянии естественной свободы. В свою очередь, в части водных растений «водные биоресурсы» не входят в само понятие животного мира.

Затем в Законе о рыболовстве приведены отдельные категории водных биоресурсов: анадромные виды рыб, катадромные виды рыб, трансграничные виды рыб и других водных животных, трансзональные виды рыб и других водных животных, далеко мигрирующие виды рыб и других водных животных. Поскольку в ст. 2 Закона о рыболовстве установлен дифференцированный правовой режим водных биоресурсов, при определении правового режима указанных водных биоресурсов должны учитываться их биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования и другие факторы. Следовательно, правовой режим осетровых видов рыб может несколько отличаться от правового режима малоценных видов и подвидов рыб.

В законодательстве ряда европейских государств также применяется понятие «живые морские ресурсы», например, в законе Нор-

вегии «Об управлении дикими живыми морскими ресурсами» от 6 июня 2008 г. N 37. В связи с этим отметим, что понятие «живые морские ресурсы» близко к понятию «водные биологические ресурсы». В то же время, в отечественном законодательстве водные биологические ресурсы понимаются законодателем вне зависимости от характера водных объектов. Исходя из приведенных определений, и с точки зрения российского права живые морские ресурсы наряду с пресной флорой и фауной входят в качестве соподчиненных понятий в категорию водных биологических ресурсов [20].

Ведь отечественное и зарубежное законодательство в области рыбного хозяйства содержит близкие, но не тождественные по своему содержанию термины. По российскому законодательству водные биоресурсы — рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. Согласно Закону США о рыболовстве Магнусона-Стивенса 1996 года, в термин живые морские ресурсы не входят пресноводные рыбные запасы. Очевидно, пресноводная ихтиофауна находится под защитой других законов и охватывается несколькими другими легальными понятиями.

Согласно статье 1 Закона о рыболовстве, рыбное хозяйство — виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. Отечественный законодатель исключает из рыбного хозяйства аквакультуру (рыбоводство),



в связи с которой начинает складываться особое законодательство.

При этом Закон Кыргызской Республики (далее — КР) от 25 июня 1997 N 39 «О рыбном хозяйстве» [21] относит к понятию «рыбное хозяйство» всю «систему рыбоводства, рыболовства, воспроизводства и охраны рыбных запасов, направленную на улучшение видового состава рыбных запасов водоемов и прудов, а также обеспечение деятельности рыбохозяйствующих субъектов, независимо от их форм собственности, по выращиванию товарной рыбы, посадочного и племенного материала, добычи, ее охране и переработке» (ст. 2 Закона). Следовательно, законодатель КР (в отличие от российского законодателя) относит рыбоводство (аквакультуру) к рыбному хозяйству.

В свою очередь, сохранение водных биоресурсов понимается в России, как поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания. Названная формулировка логически связана с идеями ответственного рыболовства.

При этом в России рыболовство — это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов, а в предусмотренных Законом о рыболовстве случаях — по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и

выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. В статье 1 Модельного кодекса содержится идентичная норма-дефиниция.

Согласно статье 1 Закона Туркменистана от 21 мая 2011 г. N 197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [22], дается несколько иное понимание рыболовства: это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения. Законодатель совершенно справедливо ограничивает эту деятельность пределами водных объектов рыбохозяйственного значения. При этом законодательство Туркмении и России полностью совпадают в части определения понятия сохранения водных биоресурсов.

В Законе о рыболовстве часто употребляется словосочетание «среда обитания», но без определения его содержания. Для пояснения этого словосочетания, можно использовать определения Закона о рыбохозяйственных бассейнах и водных объектах рыбохозяйственного значения. Согласно ст. 17 Закона о рыболовстве, рыбохозяйственные бассейны включают в себя моря и озера с бассейнами впадающих в них рек, а также иные водные объекты рыбохозяйственного значения. В Законе о рыболовстве закреплено деление на восемь рыбохозяйственных бассейнов: Азово-Черноморский, Байкальский, Волжско-Каспийский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Западный, Северный.

Система принципов законодательства в указанной области. В настоящее время в Рос-

сии действует два федеральных закона: «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» 2004 г., «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» 2013 г. [23] Общественность активно обсуждала проектируемый федеральный закон «О любительском рыболовстве» [24, с. 459–460]. Многие аспекты действующих и проектируемых законодательных актов, названных нами, направлены на обеспечение сохранности водных биоресурсов, их среды обитания. Вне сомнения они «работают» и на продовольственную безопасность России.

Ряд принципов российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов (ст. 2 Закона о рыболовстве) не только могут применяться судами при разрешении споров, но и составляют условие для успешного развития правового регулирования в изучаемой области.

Первый принцип предусматривает учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека. Следующий принцип закрепляет приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав. Согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками (нередко это Российская Федерация) свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов. Данная норма-принцип возлагает обязанность на государство не до-

пускать безудержной эксплуатации водных биоресурсов со стороны пользователей.

Важен также принцип законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, как установление дифференцированного правового режима использования и охраны водных биоресурсов. При определении правового режима указанных водных биоресурсов должны учитываться их биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования и другие факторы.

Логике законодателя продолжают два других принципа: определения объема добычи (вылова) водных биоресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов, а также одновременно приоритета сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов.

Следует также назвать и другие принципы отечественного законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, призванные обеспечить большую открытость и защиту интересов рыболовов:

— предоставление в пользование водных биоресурсов гласно и открыто, общедоступности информации о таком предоставлении;

— участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

— учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

Российской Федерации.

Принцип платности использования водных биоресурсов заставляет хозяйствующие субъекты экономно относиться к вылавливаемым водным биоресурсам.

В случае реализации позитивного потенциала этих принципов будут обеспечены неистощимое использование и продуманная охрана водных животных и растений, их среды обитания. Даже при условии полного отсутствия термина «ответственное рыболовство» в законодательных актах России многие приведенные нами принципы закладывают основу системы правового обеспечения сохранения водных биоресурсов и среды их обитания (глава 6 Закона о рыболовстве).

В связи с этим может возникнуть закономерный вопрос о том, имеются ли подобные принципы в других государствах?

Если рассматривать страны СНГ, то ответ будет утвердительным. Свою очередь, в статье 4 Модельного рыбохозяйственного кодекса для государств-участников СНГ [25, с. 512–518] указаны принципы «рыбохозяйственного законодательства». Во многом они близки с принципами, изложенными в отечественном Законе о рыболовстве, но есть и некоторые различия. К примеру, принцип «загрязнитель платит» обязывает пользователя возмещать расходы на предотвращение, ограничение и сокращение загрязнения среды обитания водных биоресурсов.

Согласно статье 3 приведенного ранее Закона Туркменистана, его законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов основывается на простых для понимания

и применения принципах: государственного контроля за воспроизводством, использованием и охраной водных биоресурсов; управления рациональным использованием водных объектов рыбохозяйственного значения; охраны среды обитания водных биоресурсов; квотированного использования водных биоресурсов; государственного мониторинга и государственного учета водных биоресурсов; охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения водных биоресурсов.

В США Закон Магнусона-Стивенса «О сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» 1996 г. (далее — Закон Магнусона-Стивенса) включает в свой состав раздел 2 «Обстоятельства, цели и основы политики». Видимо, для названного федерального акта не характерно однозначное разделение политики и правового регулирования.

Американский законодатель вначале ссылается на сокращение рыбных ресурсов, а затем ставится ряд целей регулирования, которые близки идеям ответственного рыболовства:

— принимать немедленные меры к сохранению названных ресурсов и управлению их использованием;

— поддерживать национальное коммерческое и рекреационное рыболовство согласно принципам надлежащего сохранения и управления рыбными ресурсами (включая продвижение программы «поймал-отпусти» в рекреационном рыболовстве);

— поддерживать защиту важных местобитаний рыбы с учетом системы федеральных разрешений, лицензий и иных дозволений, ко-

торые воздействуют или могут оказать воздействие на эти местообитания.

Система квотирования вылова в России и за рубежом. Квотирование вылова в разных странах строится по-разному. Согласно статье 30 Закона о рыболовстве, в России закрепляются следующие квоты: промышленные, прибрежные, научные, в учебных и культурно-просветительских целях, для осуществления рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства), любительские и спортивные, традиционные, промышленные квоты пресноводных водных объектов.

Важное значение имеют квоты вылова водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров России в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а также квоты вылова водных биоресурсов в исключительной экономической зоне России для иностранных государств, устанавливаемые в соответствии с международными договорами в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Большие надежды возлагает государство на квоты вылова водных биоресурсов, предоставленные на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства (далее — квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели).

В государствах СНГ система квот вылова, как правило, также строится на основе видов рыболовства. В этом смысле они ближе к подходам российского законодателя. Согласно приведенному Закону Туркменистана

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ежегодно определяются виды квот вылова по промысловому рыболовству, любительскому и спортивному рыболовству, рыболовству в целях рыбоводства, воспроизводства, акклиматизации, либо в научно-исследовательских и контрольных, а также учебных и культурно-просветительских целях.

В Норвегии в силу Закона от 06 июня 2008 г. N 37 «Об управлении дикими живыми морскими ресурсами» наряду с национальной, групповой и районной квотой предусматривается судовая квота [26]. В силу § 12 и 14 этого Закона уполномоченные органы власти могут издать предписание об установлении квот для отдельных судов. Они выражаются в объеме вылова, количестве экземпляров, в судосутках или других показателях промыслового усилия. Квоты могут устанавливаться на определенный период времени (на рейс), либо для какого-либо запаса (группы запасов).

Названная квота может выделяться физическому лицу или предприятию, при этом могут устанавливаться условия их регистрации в отдельном регистре. В целях обеспечения соответствия мощности промыслового флота состоянию ресурсов уполномоченные государственные органы в своем предписании могут установить правила, согласно которым, отдельным судам выделяется более высокая квота, если другие суда постоянно или временно исключены из промысловой деятельности.

В России к числу дискуссионных законодательских предложений относится идея о за-



креплении 10-летних квот вылова за судами рыбопромыслового флота, что имеет место и за рубежом [27]. Соответственно названную квоту эксперты предлагают признать предметом залога по кредитным и лизинговым обязательствам в России. Однако зарубежный опыт судовых квот (Канада, Исландия) подчас приводил к превышению мощностей рыболовного флота над имеющимися запасами «рыбы в воде». Поскольку нависла угроза перевылова водных биоресурсов, то судовладельцам пришлось сдавать в аренду свои суда в другие страны.

В связи с приведенными фактами следует отметить, что внедрение зарубежных способов регулирования использования водных биоресурсов требует учета непростой отечественной специфики рыбохозяйственного комплекса и не может быть огульным.

Отчасти учитывает названный зарубежный опыт следующая новелла российского законодательства: квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели, распределяемые посредством специальных договоров (ст. 29.3, 30, 33.7 Закона о рыболовстве).

Одновременно в деловых кругах обсуждается вопрос о свободном обороте квот на вылов, в том числе использование этих квот как обеспечение (залог) обязательств по кредитам [28]. При этом следует иметь в виду, что любые квоты (как и общие допустимые уловы) существуют не сами по себе, а в действительности являются абстрактным выражением права на вылов водных биоресурсов. Высказываются и опасения, что свободный

оборот или даже хотя бы залог квот приведет к оттоку капитала из рыбохозяйственного комплекса в область торговли, появлению «квотных спекулянтов». Это не сможет обеспечить тот объем капиталовложений в рыбное хозяйство, который необходим для его технического перевооружения, выпуску конкурентоспособной продукции. В конечном итоге в случае разрешения свободного оборота квот вылова пострадает продовольственное обеспечение страны и снизится занятость населения во многих приморских регионах.

Примечания

1. Вешняков В. И. Рыболовство и законодательство. СПб.: «Типография Тренке и Фюсно», 1894.
2. Приведено по сборнику: Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (теория и документы). М.: Издательство «Экономика», 2000.
3. Там же.
4. СЗ РФ. 2004. N 52. Часть 1. Ст. 5270.
5. В качестве исключения в связи с обитателями прудов и обводненных карьеров законодатель признает их собственностью тех же субъектов, которым принадлежат эти специфические водоемы.
6. СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

7. СЗ РФ. 2003. N 36. Ст. 3557.
8. Вешняков В. И. Рыболовство и законодательство. СПб.: Типография «Тренке и Фюсно», 1894.
9. Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: научно-практическое пособие / руководитель авторского коллектива Д. О. Сиваков. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
10. Концепции развития российского законодательства. М.: Эксмо, 2010.
11. URL: <http://www.seafish.org>.
12. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/marine-management-organisation>.
13. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf.
14. Брославский Л. И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России: монография. М.: Инфра-М, 2013.
15. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/97f41>.
16. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/fishing-regulations-the-blue-book/section-a-principal-acts-relating-to-sea-fishing>.
17. Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: научно-практическое пособие / руководитель авторского коллектива Д. О. Сиваков. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
18. См.: Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие / отв. ред. Е. Л. Мина. М.: ИЗиСП, Инфра-М, 2016.
19. СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1482.
20. Ильясов С. В., Гуцуляк В. Н., Павлов П. Н. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». М.: Юстицинформ, 2005.
21. См.: Эркин-Тоо. 1997. N 49.
22. URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=43418.
23. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / общая ред. профессора А. В. Габова. М.: ИЗиСП, 2014.
24. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: ИЗиСП, Эксмо, 2010.
25. Сиваков Д. О. Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. N 3.
26. Там же.
27. См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова. М.: ИЗиСП, Норма, 2009.
28. URL: <http://fishnews.ru/news/30936>.