ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫБОЛОВСТВА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

СИВАКОВ Дмитрий Олегович, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

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

E-mail: dmitrius1978@yandex.ru

Законодательство в области рыбного хозяйства принадлежит к числу динамично развивающихся. Несмотря на разное время возникновения и принадлежность к разным правовым семьям, названное законодательство может быть сопоставлено по основным направлениям правового регулирования.

Цель статьи — осуществление сравнительного анализа правового регулирования рыболовства в России и зарубежных государствах. В связи с этим ставятся задачи сопоставления законодательства в области рыболовства России и других членов СНГ, России и государств Европейского Союза и Северной Америки. Автор пытается решить еще одну задачу: выявить, насколько действующее правовое регулирование отвечает концепции ответственного рыболовства.

В статье применены методы сравнительно-правового регулирования, экстраполяции, исторический метод, а также общенаучные методы дедукции и индукции.

Статья состоит из следующих разделов: постановка вопроса, источники права, ключевые нормы-дефиниции, принципы и ключевые положения законодательства, система квотирования вылова, договорные и разрешительные способы регулирования, принцип платности и характер распределения полученных средств.

В заключение подчеркивается, что имеет место сближение законодательства России и других государств — членов СНГ в области рыбного хозяйства (в части понятийного аппарата, принципиальных положений, видов рыболовства и квот). В части сочетания разрешительных и договорных способов регулирования мы можем проследить общие черты между законодательством России и Канады.

Ключевые слова: водные биологические ресурсы, живые морские ресурсы, принципы законодательства, принципиальные положения законодательства, новелла законодательства, виды рыболовства, система квотирования, квоты вылова на инвестиционные цели, договорные способы регулирования, разрешительные способы регулирования, коррупционные риски, гражданско-правовые отношения.

LEGAL REGULATION OF FISHERY IN RUSSIA AND FOREIGN STATES: COMMON AND SPECIAL FEATURES

D. O. SIVAKOV, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

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

E-mail: dmitrius1978@yandex.ru

The aim of the article is a comparative analyze of legal regulation of fishery in Russia and foreign states. According to this goal, the task of comparison of fishery legislation of Russia and other CIS countries, Russia and EU State as well as North American countries arises. The author tries to solve one more issue — to consider how current legal regulation correlates with the concept of fishery in Russia.

Legislation in the sphere of fishery is developing dynamically. Despite the different time of appearance and the differences of legal systems, mentioned legislation can be compared in the basic directions of legal regulation.

The article applied the method of comparative legal regulation, the historical method of extrapolating. Also the scientific methods of deduction and induction are applied. The author used the instruments of international soft law and the works of specialists in the mentioned area of the legal regulation.

The article consists of following sections: statement of the question; sources of law; key rules-definitions; principles and key provisions of the legislation; the quota system of catches, licensing and contractual methods of regulation; the payment principle and the nature of the distribution of funds received.

In conclusion the author emphasized the approximation of the legislation of Russia and other CIS countries in the field of fisheries (concerning the concepts, basic provisions, types of fishery and quotas). Also, there are some similarities in a combination of licensing and contractual methods of regulation in Russian and Canadian legislation.

Keywords: water biological resources, living marine resources, principles of legislation, fundamental provisions of the legislation, novel legislation, fisheries, quota system, fishing quotas for investment purposes, contractual methods of regulation, licensing methods of regulating corruption, civil-legal relations.

DOI: 10.12737/article_59bbac21afe586.37871733

Постановка вопроса. Правовое регулирование в области рыбного хозяйства имело место в древности и в Средние века. В новое время интересы развития предпринимательства заставили законодателя отделить рыбные и иные «живые» богатства вод от земельной собственности (XIX в.), признать их объектом права пользования, оформленного в виде аренды или разрешения¹. Сам улов повсеместно признается собственностью рыбака, но далеко не во всех современных правовых системах закрепляется собственность на «рыбу в воде»². Юридические причины этого кроются в невозможности выявить индивидуально определенные признаки у каждой особи того или иного вида водного биоресурса, находящейся в состоянии естественной свободы. Поэтому в Западной Европе и Северной Америке правовое регулирование строится не столько не титуле собственности, сколько на суверенитете и юрисдикции государства на рыбу в водной среде³. Лишь в государствах СНГ юридически закрепляется собственность на водные биологические ресурсы, находящиеся в состоянии естественной свободы.

Суверенитет любого государства (а в ряде правовых систем — и собственность) применительно к водным животным и растениям позволяет обеспечивать продовольственную безопасность населения той или иной страны. Без малого век назад (в 1923 г.) отечественный ученый В. И. Мейснер поставил перед мировым рыбным хозяйством непростую задачу — «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 обеспечение непрерывности использования водоема»⁴. По нашему убеждению, для правового регулирования изучаемой деятельности в XXI в. важно обеспечить названное «сохранение природного запаса» и «непрерывность использования водоема». Поставленные задачи отражены также в акте международного мягкого права — Международном кодексе ведения ответственного рыболовства, принятом на Конференции Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) 31 октября 1995 г.⁵

¹ См.: Вешняков В. И. Рыболовство и законодательство. СПб., 1894. С. 432—435.

² См.: Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: науч.-практ. пособие / рук. авт. кол. Д. О. Сиваков. М., 2014. С. 186—190.

³ См.: Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: науч.-практ. пособие / отв. ред. Е. Л. Минина. М., 2016. С. 313.

⁴ Цит. по: Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (теория и документы). М., 2000. С. 66—67.

⁵ См.: Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Указ. соч. С. 537—571; Сиваков Д. О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. 2013. № 5.

Исходя из положений этого «добровольного для исполнения» акта, право на рыболовство влечет обязанность осуществлять его *ответственным способом*, обеспечивающим сохранение живых водных ресурсов и жизненно важных мест обитания. 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 будущего человечества. Однако названная тенденция сопряжена с другими задачами: продовольственного обеспечения граждан рыбопродукцией должного качества, поддержания конкурентной среды в изучаемой сфере, сводящей к минимуму монополизм и возможную коррупцию.

В целях проведения сравнительного исследования необходимо, во-первых, рассмотреть систему источников права разных государств, во-вторых, проанализировать ключевые нормы-дефиниции, принципы законодательства, квотирование вылова, разрешительные и договорные способы регулирования, платность рыболовства и характер использования полученных средств, сложившиеся в разных государствах.

Система источников права. В настоящее время в России действует Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон о рыболовстве). В соответствии с действующим Законом о рыболовстве свои законодательные акты принял ряд субъектов РФ⁶. Немаловажно правотворчество органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в указанной области.

В государствах с развитым рыбным хозяйством (в их числе США, Канада, Великобритания, Норвегия) общие по своему характеру законы сочетаются с законами, посвященными более узким, но важным вопросам, например прибрежному рыболовству⁷. На национальном уровне законодательство в изучаемой области, как правило, не кодифицировано в единый акт. В Австралии, например, действуют законы «О рыболовстве» (1982 г.), «О рыболовстве в Торресовом проливе» (1984 г.), «Об управлении рыболовством» (1991 г.), «О морских парках» (2007 г.)⁸.

⁶ К их числу относятся республики Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия); края — Камчатский, Краснодарский, Приморский; области — Брянская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Костромская, Нижегородская, Пензенская; Ханты-Мансийский автономный округ.

⁷ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015. С. 302—315.

⁸ См.: Шалыпин Г. П. Нормативно-правовое регулирование аквакультуры в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 142—146.

Во Франции система законодательных актов в области рыбного хозяйства построена принципиально по-другому. Помимо Закона № 97-1051 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).

Важное значение в странах англосаксонской правовой семьи сохраняется за судебными прецедентами. Впоследствии на основе накопления судебной практики разрабатываются природоохранные законы⁹.

Распределение квот вылова водных биоресурсов осуществляется при условиях, указанных в подзаконных нормативных правовых актах уполномоченных органов.

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

Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов находится в *совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов*. В свою очередь, в США и Канаде, Австралии, ФРГ гидробионты и их среда обитания также являются предметом заботы правотворчества федерации и ее субъектов. В некоторых государствах, формально не относящихся 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.¹⁰

Ключевые нормы-дефиниции. Любая отрасль законодательства несостоятельна без понятийного аппарата. Чем более детально он разработан, тем меньше сложностей с толкованием и применением положений законодательства. При этом следует помнить, что нормы-дефиниции представляют собой вид правовых норм.

В силу ст. 1 Закона о рыболовстве водные биоресурсы — это рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. При этом в Законе о рыболовстве приведены отдельные категории водных биоресурсов, градация которых имеет большое значение: 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.

Как правило, в странах СНГ, включая Россию, применяется термин «водные биологические ресурсы». Например, действует Закон Туркменистана от 21 мая 2011 г. № 197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», закрепляющий названный термин в законодательстве этой республики¹¹. Согласно Закону США «О сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» (далее — Закон Магнусона—Стивенса) 1996 г. в термин «живые морские ресурсы» включаются морские рыбы, чайки и черепахи, но не входят пресноводные рыбные запасы. Очевидно, пресноводная ихтиофауна находится под защитой других законов и охватывается другими легальными понятиями¹². В данном случае мы можем сделать вывод о частичном совпадении терминов «водные биологические ресурсы» из отечественного законодательства и «живые морские ресурсы» из законодательства США.

Закон Норвегии от 6 июня 2008 г. № 37 «Об управлении дикими живыми морскими ресурсами»¹³ использует и раскрывает несколько другой термин, который также умозрительно составил бы только часть водных биоресурсов из российского законодательства. Согласно ст. 3 названного Закона *дикие живые морские ресурсы* включают в себя рыбу, морских млекопитающих, которые проводят весь жизненный цикл или его часть в море, а также растения и морские организмы, которые обитают в море или на морском дне и при этом не находятся в частной собственности.

Принципы законодательства. 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 условия для успешного развития правового регулирования в изучаемой области.

Первый принцип предусматривает учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека. Второй 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 нано-

⁹ См.: Брославский Л. И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России: монография. М., 2013. С. 201—211.

¹⁰ URL: <https://www.gov.uk/government/publications/fishing-regulations-the-blue-book/section-a-principal-acts-relating-to-sea-fishing>.

¹¹ URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=43418.

¹² См.: Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act. N. Y., 2008. P. 109.

¹³ URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=244986.

сит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов. Приведенная норма-принцип возлагает обязанность на государство не допускать безудержной эксплуатации водных биоресурсов.

Важен такой 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, общедоступность 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 неформальной реализации 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 (гл. 6 Закона о рыболовстве).

В связи с принципами изучаемой отрасли законодательства может возникнуть закономерный вопрос: имеются ли подобные принципы в других государствах? На построение модели ответственного рыболовства работают и *принципы законодательства* Туркменистана: управление рациональным использованием водных объектов рыбохозяйственного значения, охрана среды обитания водных биоресурсов, «квотируемое использование» водных биоресурсов, мониторинг, учет и контроль за состоянием водных биоресурсов, охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения водных биоресурсов (ст. 3 За-

кона Туркменистана «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

В США Закон Магнусона—Стивенса «О сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» включает в свой состав разд. 2 «Обстоятельства, цели и основы политики». Видимо, для названного федерального акта не характерно однозначное разделение политики и правового регулирования. По данным причинам принципы политики и принципы правового регулирования в изучаемой области все более сближаются. Американский законодатель вначале ссылается на сокращение рыбных ресурсов, а затем ставит 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 местообитаний рыбы с учетом системы федеральных разрешений, лицензий и иных дозволений, которые воздействуют или могут оказать воздействие на эти местообитания.

Система квотирования вылова. Международный опыт системы квотирования вылова очень разнообразен. Согласно ст. 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 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 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 «Об управлении дикими живыми морскими ресурсами» закрепляется сложная система квотирования вылова¹⁴. Согласно ст. 11 названного Закона уполномоченные органы вправе устанавливать *максимально* разрешенные объемы (национальные квоты) диких живых морских ресурсов, которые могут быть выловлены. В сущности посредством этой категории определяют максимальную антропогенную нагрузку на гидробионты. В этом вопросе национальная квота похожа на общие допустимые уловы, предусмотренные в российском законодательстве, хотя последние определяются не по всем видам водных биоресурсов.

После того как национальная квота была определена, общий объем различных квот должен укладываться в национальную квоту. Уполномоченный орган вправе указывать максимальный объем вылова ресурсов на конкретный срок для каждой группы судов, каждой группы оборудования (*групповая квота*), а также указывать, что часть групповой квоты подлежит передаче в береговые обрабатывающие предприятия в конкретных районах (*районная квота*). В этом смысле районная квота является частью групповой квоты. По вопросу размещения районных квот и их использования может осуществляться ведомственное правотворчество. В силу ст. 12 и 14 Закона о рыболовстве 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 гидробионтов (группы запасов)¹⁵.

В России идея о закреплении квот вылова за судами рыбопромыслового флота относится к числу дискуссионных законотворческих предложений¹⁶. 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, 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 некритическим.

Итак, 2016 г. в России отмечен введением квот вылова водных биоресурсов, предоставляемых на инвестиционные цели для осуществления промышленного и (или) прибрежного рыболовства. Эта новелла в законодательстве обеспечивает интересы лиц, построивших новые суда рыбопромыслового флота или рыбоперерабатывающие заводы.

Уже в настоящее время в деловых кругах обсуждается вопрос о свободном обороте квот на вылов, в том числе использование этих квот как обеспечение (залог) обязательств по кредитам¹⁷. При этом следует иметь в виду, что любые квоты (как и общие допустимые уловы) существуют не сами по себе, а являются абстрактным выражением права на вылов водных биоресурсов. Высказываются и опасения, что свободный оборот или хотя бы залог квот приведет к спекуляциям, вредным для самого рыбного хозяйства и продовольственного обеспечения страны.

Договорные и разрешительные способы регулирования. Сочетание разрешительных и договорных способов регулирования имеется в ряде стран. Тем самым обеспечивается, с одной стороны, управляемость отраслью, а с другой — конкуренция за использование названного вида природных ресурсов.

Например, законодательство о рыболовстве Канады (акты 1970, 1985, 1991 гг.) закрепляет как договорные, так и лицензионные (разрешительные) механизмы регулирования обозначенных общественных отношений. Министр рыболовства и морских ресурсов выдает лицензию о рыболовстве и принимает решение о предоставлении в аренду водного объекта для рыболовства. Кроме того, определяются отдельные акватории бухт, заливов, гаваней, ручьев и рек, в границах которых в силу аренды или специальной лицензии четко определенным кругом лиц будут разводиться моллюски (рыбоводство). Комбинирование договорных и разрешительных способов регулирования рыбохозяйственной деятельности Канады во многом напоминает подходы законодателя государств — членов СНГ¹⁸.

В России предусматривается комбинированный порядок пользования водными биоресурсами, в котором сочетаются договорные и разрешительные спо-

¹⁴ О правовом регулировании в указанной области см.: Зиланов В. К., Лука Г. И., Зеленцов А. Б. Рыбная промышленность Норвегии в 21 веке: от морского рыболовства к марикультуре. М., 2008.

¹⁵ См.: Сиваков Д. О. Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3. С. 512—518.

¹⁶ См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009. С. 248—299.

¹⁷ URL: <http://fishnews.ru/news/30936>.

¹⁸ См.: Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов. С. 198—199; Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 139—154.

собы регулирования. Действующий Закон о рыболовстве является основой для интенсивного развития договорных отношений. Законодателем предусматриваются договоры о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, о закреплении и предоставлении доли квоты вылова водных биоресурсов на инвестиционные цели, пользования водными биоресурсами, отнесенными к объектам рыболовства, о предоставлении рыбопромыслового участка. Перечисленные договоры заключаются на основе торгов, что обеспечивает определенную конкуренцию хозяйствующих субъектов. К разрешительным механизмам предоставления права пользования водными биоресурсами следует отнести разрешения на вылов водных биоресурсов (ст. 34—37) и решения о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование (ст. 33²). Реализация этих механизмов позволяет органам государственной власти строить отношения с субъектами права пользования водными биоресурсами на условиях власти и подчинения, что дает более эффективный контроль над ними и тем самым обеспечивает соблюдение требований законодательства.

Комбинация разрешительных и договорных способов регулирования рыболовства наблюдается и в других государствах — странах СНГ. В главе 8 Закона Туркменистана «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» также закрепляются два правоустанавливающих документа: разрешение на рыболовство и договор пользования рыбопромысловым участком (ст. 47—48).

Принцип платности и характер распределения полученных средств. В связи с развитием договорных отношений в области рыболовства было бы полезно перераспределять плату по торгам на право заключения рассмотренных нами ранее договоров на нужды изучения, охраны и восстановления запасов водных биоресурсов и среды их обитания (нерестилища, места нагула и зимовки). Перераспределение этих средств в названном направлении, их профильное освоение создаст необходимую финансовую подпитку охраны водных биоресурсов.

В советские времена в случае установления платежей практиковалось «профильное» перераспределение. Было оно и в непростые 1990-е гг.: функционировал федеральный целевой Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биоресурсов, который обеспечивал компенсационный характер платежей. Пока предоставление в пользование водных биоресурсов или рыбохозяйственных водных объектов является поводом для пополнения казны, а задачи сохранения водных биоресурсов остаются без достойного финансового обеспечения. В результате государство всячески уходит от ответственности перед гражданами за состояние водных биоресурсов, признанных собственностью публичного субъекта. Это происходит на фо-

не сокращения, сворачивания экологической функции государства¹⁹.

Зарубежная практика рыболовства показывает, что проблема взимания платы за пользование водными биоресурсами решается по-разному. В большинстве стран такие платежи не взимаются вовсе или взимаются на уровне, не превышающем административных расходов, связанных с выдачей разрешений. Например, законодательством Норвегии не предусматривается взимание налогов или сборов за квоты на право лова. В Новой Зеландии закрепляется платное пользование морскими биоресурсами, а ставки платы дифференцированы по видам рыб, в зависимости от участка промысла и его продуктивности²⁰. В Законе Кыргызской Республики от 25 июня 1997 г. № 39 «О рыбном хозяйстве» предусматривается Фонд развития рыбного хозяйства, предназначенный для консолидации средств, используемых с целью воспроизводства и охраны рыбных запасов, а также производства рыбы (т. е. рыбоводства) в Кыргызской Республике (ст. 18, 19 разд. VI Закона).

Выводы. Принципы российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов и принципы политики в области рыбного хозяйства других государств являются важным ориентиром для правового регулирования в названных государствах, а в итоге — ответственного рыболовства. Имеет место сходство законодательства России и других государств — членов СНГ в области рыбного хозяйства (в части понятийного аппарата, принципов, видов рыболовства, квот вылова, комбинации разрешительных и договорных способов регулирования).

При общей направленности правового регулирования на обеспечение модели ответственного рыболовства различия законодательства России и государств Северной Америки и ЕС весьма существенны. Они проявляются в легальных терминах, в признании или непризнании собственности государства на «рыбу в воде», в системе квот вылова, в отношении законодателя к платности рыболовства. В то же время в части сочетания разрешительных и договорных способов регулирования рыболовства мы можем проследить сходство между законодательством России и Канады. Одновременно российский законодатель учел непростой зарубежный опыт прикрепления квот к судам и их группам, выработав конструкцию квот вылова на инвестиционные цели.

¹⁹ См.: Марьин Е. В. Финансово-правовые механизмы обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования // Право и экология: матер. VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 23—24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014. С. 85—89.

²⁰ См.: Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: науч.-практ. пособие / сост. С. А. Боголюбов, А. В. Павлушкин, Д. Б. Горохов, Д. О. Сиваков. М., 2011. С. 296.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Брославский Л. И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России: монография. М., 2013.
- Вешняков В. И. Рыболовство и законодательство. СПб., 1894.
- Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (теория и документы). М., 2000.
- Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: науч.-практ. пособие / рук. авт. кол. Д. О. Сиваков. М., 2014.
- Зиланов В. К., Лука Г. И., Зеленцов А. Б. Рыбная промышленность Норвегии в 21 веке: от морского рыболовства к марикультуре. М., 2008.
- Марьин Е. В. Финансово-правовые механизмы обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования // Право и экология: матер. VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 23—24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014.
- Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: науч.-практ. пособие / сост. С. А. Боголюбов, А. В. Павлушкин, Д. Б. Горохов, Д. О. Сиваков. М., 2011.
- Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015.
- Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: науч.-практ. пособие / отв. ред. Е. Л. Минина. М., 2016.
- Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009.
- Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2012.
- Сиваков Д. О. Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3.
- Сиваков Д. О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. 2013. № 5.
- Шаляпин Г. П. Нормативно-правовое регулирование аквакультуры в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.