

Д.О. Сиваков

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫБОЛОВСТВА В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

**Аннотация.** Статья обзорно-аналитического типа раскрывает ряд проблем в области правового регулирования рыбохозяйственной деятельности. Автором раскрывается порядок предоставления водных биоресурсов в пользование по законам России и ряда зарубежных государств. Осмысляются рекомендательные положения международных правовых актов.

В центре внимания автора находится такое правовое понятие, как ответственное рыболовство. По убеждению автора, ответственное рыболовство должно быть сопряжено с уверенностью хозяйствующего субъекта в устойчивости своих прав на водные биоресурсы. Без защищенности его интересов хозяйствующий субъект не будет побуждаться государством поэтапно и бережно осваивать названные природные богатства, будет «калифом на час», станет идти на хищнический вылов. В то же время, устойчивость прав на вылов водных биоресурсов не должна приводить к ослаблению законных механизмов наблюдения, учета, контроля и надзора в изучаемой области.

**Ключевые слова:** сравнительное правоведение, рыболовство, квоты, рыбопромысловый, аквакультура, законодательство, флот, судовые, разрешения, договоры.

Рыбное хозяйство — важная составляющая продовольственного обеспечения любого государства. В ряде стран в условиях деградации сельскохозяйственных угодий значение рыбного хозяйства возрастает. Следует помнить, что данная отрасль не может существовать и развиваться без соблюдения самых жестких требований к сохранению водных биологических ресурсов (далее — водных биоресурсов), обеспечению благоприятного состояния водных объектов рыбохозяйственного значения.

Вместе с тем, в первое десятилетие XXI в. процесс разрушения водных экосистем России продолжился. Его основной причиной служит бесконтрольный сброс сточных вод. В прошлом большой вред водным биоресурсам причинило строительство плотин и гидроузлов мелиоративного назначения. При этом рыбопропускные устройства на этих сооружениях не были эффективны. Все это привело к процессам длительной деградации ресурсной базы рыбного хозяйства, сокращению не только размеров добычи, но и значительному ухудшению видового состава уловов (замена ценных промысловых объектов малоценными)<sup>1</sup>.

Следовательно, деградация водных биоресурсов есть одно из проявлений экологического кризиса и в какой-то мере продовольственного кризиса. Деградацию водных биоресурсов необходимо минимизиро-

вать, а также компенсировать с помощью научно обоснованного рыбоводства. Как известно, часть разведенных в контролируемых условиях водных биоресурсов пополняют опустевшие в силу чрезмерной антропогенной нагрузки водоемы и водотоки. В целях воспроизводства рыбных запасов в России и в ряде зарубежных государств строились рыбоводные хозяйства и возводились искусственные нерестилища.

Как на национальном, так и на международном уровнях необходим правовой ответ на деградацию водных биоресурсов. Не последнее значение для национального правового регулирования в указанной области играют и акты международного «мягкого» права. Речь идет, прежде всего, о Кодексе ведения ответственного рыболовства (далее — Кодекс), принятом на Конференции ФАО 31 октября 1995 г.<sup>2</sup> Следует также обратить внимание на международные правовые акты, разработанные Продовольственной и Сельскохозяйственной организацией ООН (сокращенно — ФАО).

«Добровольный по своему исполнению», кодекс концептуально построен на обязанности государства и пользователей природных ресурсов сохранять экосистемы (как морские, так и прибрежные). Само право на рыболовство влечет за собой обязанность осуществлять его «ответственным способом», обеспечивающим сохранение живых водных ресурсов (ст. 6).

<sup>1</sup> Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М.: ИЗиСП, Норма, 2009. С. 278–299.

<sup>2</sup> См.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (Теория и документы). М.: ОАО «НПО Изд-во «Экономика», 2000. С. 537–571.

В морских и пресноводных экосистемах следует защищать и восстанавливать жизненно важные места обитания (лагуны, мангровые заросли, рифы, районы обитания молоди и нерестилища). Необходимо пресечь разрушение, деградацию, загрязнение и другие виды негативного воздействия на местообитания.

В свою очередь, управление рыболовством должно содействовать поддержанию качества, разнообразия и наличия живых водных ресурсов в количестве, достаточном для нынешних и будущих поколений. Государству следует принимать меры по восстановлению популяций, предотвращать перелов рыбы и возникновение избытка добывающих мощностей. В данном аспекте целью государственного регулирования является обеспечение равновесия промыслового усилия и репродуктивных возможностей живых водных ресурсов. В Кодексе предусмотрена развернутая система наблюдения (мониторинга):

- за состоянием ресурсов, изменением их ареалов, влиянием на них отходов и загрязнений;
- за деятельностью рыбопромыслового флота (суда должны регулярно передавать сведения о своей деятельности уполномоченным органам);
- за обеспечением населения рыбопродукцией и их влиянием на здоровье потребителей.

Добычу, грузовые, транспортные операции, перегрузку и распределение рыбы и рыбопродуктов следует осуществлять так, чтобы сохранить их питательную ценность и качество, безопасность для потребителя, а также добиться максимального сокращения отходов при производстве данных продуктов.

Особое внимание уделяется научным рыбохозяйственным исследованиям (ст. 12 Кодекса). Разработчики подчеркивают комплексный характер исследований в области рыбного хозяйства, для которого необходимо создание научных учреждений. В конечном итоге нужны достоверные сопоставимые данные для формирования адекватной рыбохозяйственной политики.

В процессе научных исследований требуется осуществить научную оценку воздействия новых типов орудий лова на соответствующие промысловые ресурсы, прежде чем они будут внедрены. В Кодексе закрепляется необходимость принятия единообразного руководства по проведению научных исследований в открытом море, совместных технических и научно-исследовательских программ по трансграничным запасам.

*Несомненно, Кодекс закладывает определенную модель правоотношений в области мирового рыбного хозяйства. Поэтому многие положения названного Кодекса нашли свое отражение в национальном законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов многих «рыболовных» государств.*

В России Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (далее — Закон)<sup>3</sup> создал единую основу правового регулирования отношений в области водных биоресурсов. В Законе установлена преимущественно федеральная собственность на водные биоресурсы. Исключение составляют лишь водные биоресурсы, обитающие в прудах, обводненных карьерах. Они могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности сообразно праву собственности на сам водоем. Таким образом, по закону России собственность на водные биоресурсы производна от собственности на поверхностные водные объекты (моря, водоемы и водотоки).

В Законе предусмотрено сохранение водных биоресурсов и среды их обитания, дана система основных понятий, относящихся к рыбному хозяйству. Под рыбным хозяйством понимаются виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, рыбоводству, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

В свою очередь, рыболовство — деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов, а в предусмотренных Законом о водных биоресурсах случаях — по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Рыбоводство (аквакультура) — деятельность по содержанию и разведению, в том числе выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, а в предусмотренных Законом случаях — по добыче (вылову) данных водных биоресурсов. Рыбоводство представляет собой перспективное направление рыбного хозяйства, ибо направлено на выращивание, а не просто на добычу водных биоресурсов.

Правовое понятие сохранения водных биоресурсов раскрывается как поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие при помощи осуществления мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания.

Согласно ст. 50 Закона, при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капиталь-

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. №52 (ч. 1). Ст. 5270.

ном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной деятельности должны применяться меры по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания.

Именно поэтому все эти мероприятия должны согласовываться с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Названный Закон подробно учитывает специфику использования водных объектов для нужд рыбного хозяйства. В нем предусмотрено формирование рыбохозяйственных бассейнов, требования к водному режиму и качеству воды, установление рыбоохранных зон и рыбохозяйственных заповедных зон на водных объектах. Предусматривается также рыбохозяйственная мелиорация водных объектов.

Согласно ст. 17 Закона, рыбохозяйственные бассейны включают в себя моря и озера с бассейнами впадающих в них рек, а также иные водные объекты рыбохозяйственного значения. В Законе названо восемь рыбохозяйственных бассейнов. По всем этим бассейнам, согласно ст. 43.1 Закона, предусматриваются свои Правила рыболовства. В них, в частности устанавливаются требования по сохранению водных биоресурсов, ограничению рыболовства.

В российском законодательстве предусматривается «комбинированный» порядок пользования водными биоресурсами: он построен на сочетании разрешительных и договорных способов правового регулирования. Это обусловлено целесообразностью сохранения богатого «инструментария» государственного регулирования в рыбохозяйственной отрасли.

Действующий Закон является основой для интенсивного развития договорных отношений. Предусматривается три основных вида договоров в области пользования водными биоресурсами: о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов; пользования водными биоресурсами, отнесенными к объектам рыболовства; о предоставлении рыбопромыслового участка.

Однако, углубляя договорные начала и связывая их в определенных случаях с аукционами, законодатель стремится создать некоторые *дополнительные возможности для государственного регулирования* бурно развивающихся договорных отношений. Так, по всем видам договоров специальными постановлениями Правительства РФ утверждаются формы примерных договоров, позволяющие несколько упорядочить данные правоотношения.

Постепенно договорные отношения в области использования и охраны водных биоресурсов приобрели, по замыслу законодателя, определенный *вектор раз-*

*вития, отвечающий публичным интересам*<sup>4</sup>. Следовательно, важными факторами развития договорных способов и механизмов регулирования общественных отношений в изучаемой сфере являются:

- обеспечение сохранности водных биоресурсов, которые далеко не безграничны;
- необходимость поддерживать управляемость самой отрасли рыбного хозяйства, добывающие мощности которой нужно соотносить с научными представлениями об объемах водных биоресурсов.

В свою очередь, к разрешительным механизмам предоставления права пользования водными биоресурсами следует отнести разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. 34–37 Закона) и решения о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование (ст. 33.2 Закона). 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.

Важнейшим отличием разрешительных механизмов в области пользования водными биоресурсами от договорных является возможность досрочного и одностороннего прекращения органами государственной власти права на вылов (добычу), предусмотренную в ст. 13 Закона. Закон устанавливает, что действие разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов может быть приостановлено или аннулировано до истечения установленного срока его действия федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (Росрыболовством и его территориальными органами).

Наряду с федерацией субъекты РФ также вправе осуществлять правотворчество в области рыбного хозяйства. Одно время в порядке опережающего законодательства целый ряд областей и краев принимал свои законодательные акты до принятия Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Новое и динамичное законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, как и иное природоресурсное законодательство, подвержено различным тенденциям развития. Так, например, был намечен и начал претворяться в жизнь комплекс мероприятий по модернизации рыбопромыслового флота (в настоящее время он находится в стагнации), поощрению предприятий, осуществляющих рыбопереработку, стимулированию рыбоводства. Эти тенденции были отражены в

<sup>4</sup> Сиваков Д.О. Особенности договорных отношений в области рыбного хозяйства // Журнал российского права. 2011. №2. С. 55-62.

рекомендациях и материалах ряда общественных форумов, произошедших в последние годы<sup>5</sup>.

Собственно Закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» неоднократно (в 2005-2008, 2010, 2011 гг.) изменялся и дополнялся, что приводило к образованию разных редакций этого важнейшего Закона. Данные обстоятельства косвенно свидетельствуют о динамичности общественных отношений в области рыбного хозяйства, рыбохозяйственного комплекса, конфликтности интересов в данной сфере, гармонизировать которые как раз и должен законодатель.

В настоящее время из сообщений прессы, материалов различных общественных форумов, известно о масштабном характере браконьерства, неэффективности штрафных санкций, несовершенном распределении полномочий между различными государственными органами власти.

Приведенные нами негативные факторы свидетельствуют о слабой «управляемости» отраслью, недостаточном контроле и надзоре в области использования и охраны водных биоресурсов. Этому способствовала изменчивость компетенции и статуса федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за рыбное хозяйство. До 2004 г. существовал госкомитет, затем агентство (2004-2007 гг.), затем опять госкомитет с более широкими полномочиями (2007-2008 гг.), затем вернулись к названию «агентство», сохранив за рыбным ведомством полномочия по контролю и нормотворчеству<sup>6</sup>. С 2012 г. головным органом в области рыбного хозяйства является Министерство сельского хозяйства РФ (осуществляет нормотворчество в этой области), а Федеральное агентство по рыболовству ему подчинено.

Нередко высказываются предложения создать, а вернее воссоздать Министерство рыбного хозяйства РФ, которое обладало бы обширными полномочиями, в том числе в области рыбопереработки, регулирования рынка рыбной продукции.

Однако вряд ли сам тип государственного органа исполнительной власти (министерство, госкомитет, агентство) позволит только властными средствами навести порядок в области природных ресурсов. Для обеспечения рационального и экономного использования водных биоресурсов нужна развернутая система стимулирования хозяйствующих субъектов (налоговые,

таможенные и кредитные льготы), соразмерное снижение административных барьеров.

Широковещательная борьба с незаконным выловом водных биоресурсов и последующими операциями с ними должна в корне прервать «двойную» выдачу разрешений на вылов и «параллельную» аренду.

Правоохранительными органами недавно был поднят вопрос о дополнительных мерах, исключающих выдачу разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов на один и тот же период времени с использованием одного и того же судна, но разным лицам и на несколько видов рыболовства. Указанная «двойная» выдача разрешений обусловлена тем, что судно сдается в аренду нескольким лицам в один и тот же период. В итоге, вопреки требованиям законодательства, судно одновременно фрахтуется сразу несколькими лицами<sup>7</sup>.

В настоящее время действующие в области рыболовства федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты не содержат в себе прямого запрета на «двойную» выдачу названных разрешений. В частности, в ст. 34 Закона о водных биоресурсах указывается, что разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, выдается в отношении каждого судна, осуществляющего рыболовство. Однако в данном случае законодатель не определяет, получает ли каждое судно одно или несколько подобных разрешений, касается ли это разрешение арендатора или субарендатора.

«Двойная» выдача разрешений создает условия для нарушения законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. У хозяйствующих субъектов возникает возможность манипулировать различными правоустанавливающими документами, уклоняться от государственного контроля и надзора, избежать ответственности за правонарушения. Для преодоления сложившейся негативной тенденции требуется запретить «двойную» выдачу разрешений, восполнив, таким образом, пробелы в Законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах.

В зарубежных государствах с развитым рыбным хозяйством (в их числе, тихоокеанского региона) общие по своему характеру законы сочетаются с законами, посвященными узким, но важным вопросам (например, аквакультуре, прибрежному рыболовству)<sup>8</sup>. На

<sup>5</sup> Рыбные ресурсы. 2009. № 3. С. 12–14; Материалы круглого стола «Перспективы и проблемы развития рыболовной отрасли России: судостроение и прибрежное рыболовство», состоявшегося в Москве 27 октября 2010 г. Организаторы – Совет Федерации Федерального Собрания России, Росрыболовство, РСПП.

<sup>6</sup> Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: ИЗиСП, Эксмо, 2010. С. 345–362.

<sup>7</sup> Сиваков Д.О. Рыбопромысловый флот: практические трудности фрахтования и регистрации // Аграрное и земельное право. 2011. №4. С. 42–44.

<sup>8</sup> Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: ИЗиСП. Эксмо, 2010. С. 459–460.



национальном уровне законодательство о водных биоресурсах, как правило, не кодифицировано в единый акт. Как и в России, законодательство ведущих зарубежных государств в области рыбного хозяйства также характерно своей динамичностью. В таких странах, как США и Канада, по-прежнему остра проблема вредного влияния гидротехнического строительства на состояние водных биоресурсов.

В странах Европейского сообщества, США и Канаде, законодательство о водных биоресурсах, несомненно, возникло и стало интенсивно развиваться гораздо раньше российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Оно в целом более проработано по процедурам и больше поощряет общественные организации<sup>9</sup>. Нередко в законодательстве названных стран сочетаются договорные и разрешительные способы регулирования, обеспечивается баланс публичных и частных интересов.

В *Великобритании* и *Франции* законодательство о рыболовстве развивается исторически длительный срок и достигло высокого уровня проработки. В Соединенном королевстве законодательство о водных биоресурсах восходит своими корнями к средним векам. В XX в. британские законодатели обратили внимание и на богатые запасы лососей. Так, например, в Великобритании был принят закон 1923 г. о ловле лососей и пресноводных рыб.

Однако, этого оказалось недостаточно: в 1967 г. был принят закон «О сохранении морских рыбных богатств», а в 1981 г. он был изменен законом «О рыболовстве». Последний предусматривал создание Управления морской рыбной промышленности. Оно обязано поддерживать и регламентировать деятельность рыбного хозяйства, в том числе и рыбопромыслового флота. Кроме того, устанавливались правила искусственного разведения рыбы и финансирования этой деятельности<sup>10</sup>. Британское законодательство о водных биоресурсах продолжает развиваться и совершенствоваться и далее (акты 1992, 2000 гг.)

По водному законодательству *Франции*, рыбная ловля — это обособленный вид водопользования. Предусмотренные Сельскохозяйственным кодексом Франции рыболовные резерваты включают в себя акватории и близлежащие территории. Однако рыбное хозяйство Франции регламентируется не только аграрным или водным законодательством. Еще в период Второй империи были принят Декрет от 9 января 1852 г. «О морском рыболовстве». В этот старинный акт были внесены изменения Законом № 85-542 от 22 мая 1985 г.<sup>11</sup>

Действует также Закон № 97-1051 «О морском рыболовстве и морской культуре» от 1997 г.<sup>12</sup> Во внутренних водах рыболовство и аквакультура регулируются Экологическим Кодексом, который включил в себя и водное законодательство<sup>13</sup>. При создании хозяйства аквакультуры на частной земле требуется предоставление разрешения. Для использования водного объекта, принадлежащего государству, применяется механизм концессии.

Конгрессом *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.), «О сохранении рыбных ресурсов и об управлении ими» (1976 г.), «Об охране рыб и диких животных» (1980 г.)<sup>14</sup>.

На федеральном уровне были в свое время установлены порядок создания специальных зон управления рыбным хозяйством, контролируемых государством, а также перечни видов животных, подлежащих государственной охране. Экспертное сообщество и экологическая общественность США нередко критиковали американское законодательство о водных биоресурсах за пробелы в регламентации прибрежного рыболовства, попустительство потенциально вредным методам лова, «узость» названных перечней видов. В дальнейшем, исходя из практики применения, в законодательство были внесены существенные поправки, а его применение было унифицировано.

Ряд вопросов решается на уровне штатов. Их запреты, ограничения, карантин касаются различных видов природных ресурсов. В «отраслевых» законах штатов (о рыболовстве, судоходстве) предусматривается уголовная ответственность за экологические правонарушения. В целом законодательные акты штатов нередко являются неким правовым экспериментом, в случае достижения целей которого, этот региональный уровень перенимается федерацией.

За исполнение законодательства о водных биоресурсах отвечают разные органы: Служба охраны рыб и диких животных (иное название — Служба рыбы и дичи), Национальная служба морских рыбных ресурсов, Агентство по охране окружающей среды. Первый из названных органов находится в системе МВД и регулирует спортивное рыболовство и охоту, осуществляет

<sup>9</sup> Здесь и далее Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: науч.-практич. пособ. / Составители С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков. М.: ИЗиСП. 2011. С. 340-352.

<sup>10</sup> Реферативный сборник ВНИИСЗ. М., 1982. № 1. С. 49–51.

<sup>11</sup> Jouvnal Officiel du 24 mai 1985, p. 5815.

<sup>12</sup> Jouvnal Officiel № 268 du 19 novembre 1997, p. 16723.

<sup>13</sup> Code de l' environnement, Dalloz, 2004.

<sup>14</sup> Здесь и далее Краснова И.О. Экологическое право США: исследование теории и практики развития. Международная академия информатизации. Отделение прав человека, 1996. С. 22, 200.

охранные меры, управляет заповедниками, определяет особо охраняемые плесы для ценных видов рыб. Второй орган входит в Министерство торговли и отвечает за коммерческое рыболовство на море. Третий орган занимается охраной редких и исчезающих видов животных и растений, включая и среду их обитания.

Общественные организации рыболовов-любителей являются активными участниками дела охраны среды обитания и финансирования охраны рыбных запасов. Общества нередко привлекают специалистов и совместными усилиями расчищают русла, создают нерестилища, повышают популяцию форели и лосося и т.д.

В Канаде сходные с Россией природно-климатические, а значит и ихтеологические условия. В законодательстве о рыболовстве Канады (акты 1970, 1985, 1991 гг.) сам термин «рыболовство» подразумевает следующие условия: район лова, применение тех или иных рыболовных снастей (невод, сеть, другой рыболовный прибор), а также участок акватории, на котором допускается непосредственно использование снастей.

Канадский законодатель закрепляет как договорные, так и лицензионные (разрешительные) механизмы регулирования означенных отношений. Среди правоустанавливающих документов указываются договоры аренды акваторий различных заливов рыбохозяйственного значения, либо специальные *лицензии*.

При этом, согласно Закону «О рыболовстве» 1985, никто не имеет права совершать рыболовные действия, не предписанные лицензией<sup>15</sup>. Никто не имеет права ловить рыбу за пределами рыболовного участка, обозначенного в лицензии, будь то пляж или глубокая вода. Запрещается использование рыболовных механизмов, средств и аппаратов, не указанных в лицензии. Запрещается также совершение вышеуказанных действий на чужом рыболовном участке без согласия его владельца или арендатора.

В Законе «О рыболовстве» предусматривается лицензирование сбора морских растений. В лицензиях предусматриваются определенные условия (район и способ сбора, количество морских растений, используемое снаряжение и аппаратура). В собирательное понятие «морское растение» входят все донные и плавающие растения, морские цветущие растения, бурые водоросли, красные водоросли, зеленые водоросли и фитопланктон. Можно сделать обоснованный вывод о том, что законодательство Канады в области рыболовства охватывает также использование водных растений.

В Канаде правовое регулирование изучаемых отношений осуществляется на федеральном и провинциальных уровнях. Согласно ст. 43. Закона «О рыболов-

стве», большие полномочия имеет Генерал — Губернатор Канады, издающий распоряжения по вопросам:

- надлежащего управления и контроля морского пограничного и внутреннего рыболовства;
- сохранения и защиты рыбы, сохранения нерестилищ;
- закрытия рыболовства, рыболовной квоты и ограничений по размеру и весу рыбы.
- ловли, погрузки, транспортировки, обработки, переработки рыбы;
- управления рыболовным флотом (в том числе по идентификации и отслеживанию рыболовных судов и др.)
- выдачи, продления и отмены лицензий и аренды;
- сроков и условий, при которых выдается лицензия;
- в связи с ведением рыбохозяйственного банка данных (в том числе, предоставление таких документов и информации)
- сохранения и защиты нерестилищ;
- экспорта рыбы из Канады, переноса уловов из одной провинции в другую;

Сообразно распоряжениям Генерал-Губернатора, Министр рыболовства и морских ресурсов Канады 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 (в рамках рыбоводства).

В то же время, Министр же обязан аннулировать лицензию или приостановить ее действие в случаях если:

- рыболовная деятельность осуществляется не в соответствии с условиями лицензии;
- субъект не приступил к реализации своих прав по лицензии или договору аренды в разумный срок.

В систему Министерства рыболовства и морских ресурсов входит штат рыболовных офицеров, рыболовной стражи, а также инспекторов. Они обладают значительными полномочиями по контролю и надзору в изучаемой области (включая, арест лиц-нарушителей и задержание судов). Особое внимание законодатель уделяет рыбопропускным устройствам на различных сооружениях (плотины, запруды), которые составляют препятствия для хода рыбы.

В Австралии действуют Законы о рыболовстве (1982), о рыболовстве в Торресовом проливе (1984), об управлении рыболовством (1991), об аквакультуре (2001), о морских парках (2007). Кроме того, в рамках названных законов принимаются подзаконные акты (положения). Как видно из названий перечисленных актов, большое внимание уделяется как об-

<sup>15</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-14/FullText.html>

щим, так и специальным, в том числе и территориальным, вопросам<sup>16</sup>.

В различных зарубежных государствах по-разному построена система квотирования вылова рыбных запасов. Уникальной является система управления рыболовством в Японии<sup>17</sup>. В силу Закона «о сохранении морских живых ресурсов и управления ими» была введена с 1997 г. система общих допустимых уловов. Однако последние относятся лишь к ограниченному перечню объектов промысла (первоначально их было порядка шести). Такой перечень и Генеральный план по его освоению определялся Министром сельского, лесного и рыбного хозяйства. Аналогичные планы принимают губернаторы префектур по популяциям объектов прибрежного промысла локального значения, находящихся в их ведении. Помимо означенного регулирования со стороны министра и губернатора осуществляется саморегулирование на основе внутрицеховых соглашений между рыбаками с учетом среднегодовых результатов промысла. Таковы оригинальные черты регулирования рыболовства в Японии.

В *Новой Зеландии* утверждается своя система управления квотами. В Законе о рыболовстве от 13 августа 1996 г. № 88 оговаривается, в каких случаях популяция водных биоресурсов является предметом системы управления квотами<sup>18</sup>. Предусматривается также область управления квотами, условия и последствия их изменения с согласия или без согласия собственника квоты. Особое внимание уделяется видам, подверженным высокому уровню миграции.

По названному закону ключевым является право ежегодного вылова, а также закрепляется понятие истории вылова (подлежит специальному расчету), на основе которого происходит распределение квот. Тщательной регламентации подлежат зарубежные инвестиции в рыболовство: даются определение и критерии данного понятия, основания отнесения названных инвестиций к национальным интересам, называется субъект управления зарубежными инвестициями в рыболовстве. Кроме того, предусматривается взыскание рыболовных квот в качестве неустойки. Возможно и удержание квот вылова в связи с невыплатой сборов.

Один из наиболее спорных для многих зарубежных стран механизмов регулирования представляют собой

«судовые квоты». Само введение судовых квот — ключевое организационно-правовое решение в области управления рыбным хозяйством, вне зависимости от того, является ли она предметом гражданско-правового оборота или нет. В *Норвегии* в силу Закона «Об управлении дикими живыми морскими ресурсами» от 06.06.2008 г. №37<sup>19</sup> наряду с национальной, групповой и районной квотами предусматривается судовая квота. 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.

Отчуждаемые индивидуальные судовые квоты (США, Канада) являются гибким рыночным механизмом. В целях стимулирования строительства рыбопромыслового судна выдаются «квоты под киль» (Канада). Неотчуждаемые по своему характеру, «квоты под киль» приводят нередко к диспропорции между судостроением и рыболовством.

Само введение судовых квот — ключевое организационно-правовое решение в области управления рыбным хозяйством вне зависимости от того, является ли оно предметом гражданско-правового оборота или нет. В России в числе дискуссионных законодательских предложений получило распространение предложение о закреплении 10-летних квот вылова за судами рыбопромыслового флота, что имеет место и за рубежом<sup>20</sup>. Соответственно названную квоту предлагают признать предметом залога по кредитным и лизинговым обязательствам. Однако имеются весомые сомнения в том, насколько залог квоты является привлекательным инструментом для банковского сектора.

***В итоге хотелось бы сделать и некоторые выводы. Ответственное рыболовство должно быть со-***

<sup>16</sup> Шяляпин Г.П. Нормативно-правовое регулирование аквакультуры в Российской Федерации: дисс. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 142-146.

<sup>17</sup> Защита прав на природные ресурсы: научно-практическое пособие / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Изд-во Юрайт, 2009. С. 354-379.

<sup>18</sup> <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0088/latest/DLM394192.html>

<sup>19</sup> <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=11115>. Act №37 of June 6, 2008 on Marine Resources/

<sup>20</sup> Егоров Э. Приоритеты решения флотских проблем // Рыбохозяйственный комплекс. Информационно-аналитический вестник. 2009. Октябрь. С. 43-47.

*пряжено с уверенностью хозяйствующего субъекта в устойчивости своих прав на водные биоресурсы. Без защищенности его интересов хозяйствующий субъект не будет побуждаться государством поэтапно и бережно осваивать названные природные богатства,*

*будет «калифом на час», станет идти на хищнический вылов<sup>21</sup>. В то же время, устойчивость прав на вылов водных биоресурсов не должна приводить к ослаблению законных механизмов наблюдения, учета, контроля и надзора в изучаемой области.*

**Библиографический список:**

1. Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М.: ИЗиСП, Эксмо, 2010. С. 345–362.
2. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (Теория и документы). М.: ОАО «НПО Изд-во «Экономика», 2000. С. 537-571.
3. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: ИЗиСП. Эксмо, 2010. С.459-460.
4. Краснова И.О. Экологическое право США: исследование теории и практики развития. — Международная академия информатизации. Отделение прав человека, 1996. С. 22, 200.
5. Сиваков Д.О. Рыбопромысловый флот: практические трудности фрахтования и регистрации // Аграрное и земельное право. 2011. №4. С. 42-44.

**References (transliteration):**

1. Bogolyubov S.A. i dr. Instituty ekologicheskogo prava. M.: IZiSP, Eksmo, 2010. S. 345–362.
2. Vylegzhanin A.N., Zilanov V.K. Mezhdunarodno-pravovye osnovy upravleniya morskimi zhivymi resursami (Teoriya i dokumenty). M.: ОАО «NPO Izd-vo «Ekonomika», 2000. S. 537-571.
3. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva/ pod red. T.Ya. Khabrievoy, Yu.A. Tikhomirova. M.: IZiSP. Eksmo, 2010. S. 459-460.
4. Krasnova I.O. Ekologicheskoe pravo SShA: issledovanie teorii i praktiki razvitiya. — Mezhdunarodnaya akademiya informatizatsii. Otdelenie prav cheloveka, 1996. S. 22, 200.
5. Sivakov D.O. Rybopromyslovyy flot: prakticheskie trudnosti frakhtovaniya i registratsii // Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2011. №4. S. 42-44.

---

<sup>21</sup> Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции: монография / под ред. Академика РАН Т.Я. Хабриевой. М.: ИЗиСП. Статут, 2012. С. 139-154.