

# Административно-правовое регулирование правил рыболовства и охраны рыбных запасов: анализ зарубежного и российского законодательства

---



**И.В. Панова**

профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук,. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E- mail: ipanova@hse.ru



**С.В. Синицина**

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Астраханского государственного технического университета. Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 16. E-mail: s.sinicina@list.ru

---



**Аннотация**

Правовое регулирование отношений в сфере рыболовства и сохранения рыбных биологических ресурсов неотделимо от государственной политики, реализуемой в рамках нормативно-правовых актов, определяющих развитие рыбного хозяйства как отрасли экономики. В свою очередь документы, определяющие государственную политику в области рационального использования, сохранения и охраны водных биологических ресурсов должны быть увязаны с основополагающими документами стратегического и программно-целевого планирования. Этим вопросам в последнее время в доктрине экологического права уделяется особое внимание. Стратегической (экологической) целью государственной политики в данной области является решение сопряженных социально-экономических задач, обеспечивающих экологически безопасный, качественно ориентированный рост добычи и переработки рыбных ресурсов, сохранение благоприятного состояния биологического разнообразия и природных ихтиологических ресурсов для покрытия потребностей нынешнего и будущего поколений, реализации права каждого человека на доступные биоресурсы, обеспечение экологической безопасности. Однако в России недостаточно разработана нормативно-правовая база и правовые механизмы, обеспечивающие эффективную охрану и рациональное использование рыбных запасов, иных водных биологических ресурсов. Значение рыболовной отрасли для экономического развития нашей страны обуславливает необходимость решения обозначенной проблемы, опираясь на многолетний опыт зарубежных государств. В данной статье предпринята попытка анализа зарубежного и российского законодательства в области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов. В ходе исследования установлены как соответствия, так и разночтения норм российского законодательства и стран Содружества Независимых Государств, а также сделаны предложения нормативного харак-

тера, имеющие практическое значение, поскольку охрана рыбных ресурсов является важной частью охраны природной среды. Непринятие своевременных и соответствующих мер к защите этого объекта природы может привести к его истреблению.

---



### **Ключевые слова**

биоресурсы, законодательство, административно-правовое регулирование рыболовства, рыбоводное хозяйство, пресноводные экосистемы, охрана рыбных запасов, экологический кризис, хищнический лов.

---

**Для цитирования:** Панова И.В., Синицина С.В. Административно-правовое регулирование правил рыболовства и охраны рыбных запасов: анализ зарубежного и российского законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 214–231.

УДК: 342

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.214.231

## **Введение**

Необходимость решения проблем, связанных с состоянием охраны рыбных запасов как в России в целом, и в Астраханской области, в частности, давно стала очевидной. Данные статистики и иная информация контролирующих природоохранных органов вызывают обеспокоенность состоянием рыбных запасов Волжско-Каспийского бассейна. Необходимо отметить, что во второй половине XX в. на его долю уже приходилось свыше 50% российских и мировых уловов, а в первой половине текущего столетия в связи с катастрофическим снижением численности и промысловых запасов в других бассейнах страны удельный вес каспийских осетровых возрос до 90%.

В промысловом отношении этот регион уникален. Однако в результате нерегулируемого хищнического лова на грани исчезновения находятся южно-каспийские популяции белуги, севрюги, персидского осетра, уральская субпопуляция русского осетра и яровая раса волжского осетра [Виноградов В., 2000: 47]. Значительно сократились запасы уральской субпопуляции севрюги, а общая численность всех групп осетровых в Каспийском море снизилась с 200 млн. особей в 1983 г. до 40 млн. в 2017 г., т.е. в пять раз. Вышеизложенное свидетельствует о плохом состоянии законности в сфере охраны и использования рыбных запасов в Волжском бассейне. Причин много, но основной является несовершенство нормативно-правовой базы.

В последние годы продолжается формирование законодательных норм в рассматриваемой области правоотношений. Сравнительно давно принят и действует Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 25.12.2018)

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — ФЗ о рыболовстве)<sup>1</sup>, который является основным нормативно-правовым актом, регламентирующим правила рыболовства и правовой охраны рыбных запасов.

По ст. 1 данного ФЗ рыболовство — деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и предусмотренным данным законом случаев приемки, обработки, перегрузки, транспортировки, хранения и выгрузки уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. Таким образом, рыболовство рассматривается как разновидность добычи указанных ресурсов. Кроме того, ФЗ устанавливает правила рыболовства, которые являются его основой и сохранения водных биоресурсов. Рыболовство в соответствии с регламентированным порядком обеспечивает рациональное использование и охрану водных биоресурсов. Именно на это нацелены его правила [Слепенкова О.А., 2013: 78].

В настоящее время такие правила утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна, в том числе и для Астраханского региона, который входит в Волжско-Каспийский рыбохозяйственный бассейн. Так, Приказом Минсельхоза России от 18.11.2014 №453 (ред. от 06.11.2018)<sup>2</sup> утверждены правила рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна (далее — Правила рыболовства), регламентирующие деятельность российских юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, осуществляющих рыболовство в Каспийском море и во внутренних водах России в пределах районов, указанных в п. 2 Правил рыболовства, а также иностранных юридических лиц и граждан, осуществляющих рыболовство в соответствии с российским законодательством и международными договорами.

В свою очередь, интерес к анализу зарубежного законодательства о рыболовстве и охране рыбных запасов обусловлен стремлением сравнить состояние российского и зарубежного права с точки зрения заимствования положительного опыта, который помогает глубже анализировать законодательство России в рассматриваемой области правоотношений в целях выдвинуть предложения по его совершенствованию. Помимо того, актуальность приобретают вопросы приобретения опыта предупреждения и пресечения противоправных деяний (административных правонарушений) в данной области, чем и обуславливается необходимость сравнительно-правового исследования норм российского законодательства и некоторых стран СНГ в

---

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

<sup>2</sup> Приказ Минсельхоза России от 18.11.2014 № 453 (ред. от 06.11.2018) «Об утверждении правил рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна» // Российская газета. 2015. № 12/1.

области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов.

Полагаем, что в рамках рассматриваемого аспекта необходимо согласиться с мнением французского юриста М. Анселя, который правильно отмечал, что изучение зарубежного права «открывает перед юристом новые горизонты, позволяет ему лучше узнать право своей страны, ибо специфические черты этого права особенно отчетливо выявляются в сравнении с другими системами. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права» [Ансель М., 1981: 38].

Предметом настоящего исследования выступают нормы российского законодательства и законодательства зарубежных государств в рассматриваемой области, а также нормы законодательства стран СНГ в области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов. Их изучение позволит усовершенствовать нормы российского законодательства, регламентирующие положения в рассматриваемой сфере.

## **1. Некоторые вопросы имплементации норм международного права в области охраны рыбных запасов в российское законодательство**

В реалиях сегодняшнего времени международно-правовые акты являются неотъемлемой частью правовой российской правовой системы и существенно влияют на внутригосударственное законодательство. Относительно рыбного хозяйства необходимо акцентировать внимание на том, что оно является важнейшей составляющей продовольственного обеспечения любого государства. В ряде стран в условиях деградации сельскохозяйственных угодий возрастает значение рыбного хозяйства. И данная отрасль не может существовать и развиваться без соблюдения жесточайших требований к сохранению водных биологических ресурсов (далее — водных биоресурсов), в том числе к обеспечению благоприятного состояния водных объектов рыбохозяйственного значения [Сиваков Д.О., 2013: 30–35].

Между тем в первое десятилетие XXI в. процесс разрушения российских водных экосистем и водных экосистем ряда зарубежных стран продолжился. Основными его причинами служат: бесконтрольный вылов рыбных запасов, сброс сточных вод, загрязнение водоемов. В прошлом большой вред водным биоресурсам причинило строительство плотин и гидроузлов мелиоративного назначения. При этом рыбопропускные устройства на этих сооружениях не были эффективными. Все это привело к длительной деградации ресурсной базы хозяйства, не только к сокращению размеров добычи,

но и к значительному ухудшению видового состава уловов (замена ценных промысловых объектов малоценными) [Сиваков Д.О., 2013: 35–36].

Следовательно, деградация водных биоресурсов есть одно из проявлений экологического и в какой-то мере продовольственного кризиса. Деградацию водных биоресурсов необходимо минимизировать, а также компенсировать с помощью научно обоснованного рыбоводства. Как известно, часть разводимых в контролируемых условиях водных биоресурсов пополняет 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 [Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. 2000: 121–125].

Как на национальном, так и на международном уровнях необходим правовой ответ на деградацию водных биоресурсов. Немаловажное значение для национального правового регулирования в указанной области, безусловно, играют акты международного «мягкого права»; речь идет прежде всего о Кодексе ответственного рыболовства (далее — Кодекс), принятом на конференции Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (далее — ФАО) 31.10.1995 [Зиланов В.К., 2014: 241]. Также необходимо обратить внимание на международные правовые акты ФАО.

«Добровольный по своему исполнению» Кодекс концептуально построен на обязанности государства и пользователей природных ресурсов сохранять экосистемы (как морские, так и прибрежные). Право на рыболовство влечет за собой обязанность осуществлять его «ответственным способом», обеспечивающим сохранение живых водных ресурсов (ст. 6). В морских и пресноводных экосистемах следует защищать и восстанавливать жизненно важные места обитания (лагуны, мангровые заросли, рифы, районы обитания молоди и нерестилища). Следует пресечь разрушения, деградацию, загрязнение и другие виды различного характера негативного воздействия на местообитания [Сиваков Д.О., 2014: 84].

В свою очередь, управление рыболовством должно содействовать поддержанию качества, разнообразия и наличия живых водных ресурсов в количестве, достаточном для нынешних и будущих поколений, а равно государствам следует принимать соответствующие меры по восстановлению популяций, предотвращать перелов рыбы и избыток добывающих мощностей [Сиваков Д.О., 2015: 34–39]. В рассматриваемом аспекте целью государственного регулирования является поддержание равновесия промыслового усилия и репродуктивных возможностей живых водных ресурсов. В Кодексе предусмотрена развернутая система наблюдения (мониторинга) за: 1) состоянием ресурсов, изменением их ареалов, влиянием на них отходов и загрязнений; 2) деятельностью рыбопромыслового флота (суда должны регулярно передавать сведения о своей деятельности уполномоченным ор-

ганам); 3) снабжением населения рыбопродукцией и их влиянием на здоровье потребителей. Добычу, грузовые, транспортные операции, перегрузку и распределение рыбы и рыбопродуктов следует осуществлять так, чтобы сохранять их питательную ценность и качество, безопасность для потребителя, а также добиться максимального сокращения отходов при производстве данных продуктов [Сиваков Д.О., 2015: 34–39].

Несомненно, Кодекс закладывает модель правоотношений в области мирового рыбного хозяйства, и именно поэтому большинство его положений нашло отражение в законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов многих «рыболовных» государств.

## **2. Исследование норм законодательства стран СНГ и России в области рыболовства и охраны рыбных запасов**

Анализируя международно-правовое регулирование охраны рыбных запасов, необходимо рассмотреть опыт административно-правового регулирования рыболовства и охраны рыбных запасов в некоторых государствах — ближайших соседях Российской Федерации. Так, например интересен опыт Туркменистана. Законодательство Туркменистана в указанной сфере основывается на его Конституции и состоит из Закона Туркменистана от 21.05.2011 №197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>3</sup> и из иных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов [Бекашев Д.К., 2016: 182].

Указанный Закон содержит основные положения о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, где под водными биоресурсами понимаются рыба, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы (ч. 1 ст. 1 Закона). Анализируемый Закон закрепляет положения о государственном регулировании в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, сохранения водных биоресурсов и охрана среды их обитания, права на водные биоресурсы и их пользователи, рыболовство (объекты, виды, рыбопромысловые участки, любительское и спортивное) и другие положения [Бекашев Д.К., 2016: 113].

Сравнивая нормы Закона Туркменистана с нормами ФЗ о рыболовстве, следует констатировать заимствование норм и понятий у отечественного закона. Обращаясь к ч. 1 ст. 1 ФЗ о рыболовстве, мы увидим, что водные биоресурсы — это тоже рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие,

<sup>3</sup> URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?Rgn=43418](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=43418) (дата обращения: 03.02.2019)

водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы, т.е. определения понятий водных биоресурсов в указанных законах абсолютно идентичны.

По Закону Туркменистана сохранением водных биоресурсов является их поддержание или восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и сохранение их биологического разнообразия посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания (абз. 4 ст. 1). В отечественном ФЗ о рыболовстве под сохранением водных биоресурсов (аналогично законодательству Туркменистана) понимается поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие [Винокуров А.Ю., 2014: 17], посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания (п. 7 ч. 1 ст. 1).

Поскольку российский закон принят в 2004 г., а туркменский — в 2011 г., можно сделать вывод, что немалая часть норм, закрепленных в законе Туркменистана, заимствованы у российского законодательства. Однако в туркменском Законе есть и такие определения понятий, которые в отечественном ФЗ трактуются иначе. Например, «рыболовство» по туркменскому Закону означает деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения, а по российскому ФЗ рыболовство — деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Закон Туркменистана, помимо изложенного выше, содержит положения, отсутствующие в отечественном законодательстве; к примеру, есть целая глава, посвященная экономическому регулированию охраны и рационального использования водных биоресурсов. Ст. 23 Закона Туркменистана предусматривает меры экономического регулирования охраны и рационального использования водных биоресурсов, которые, в свою очередь, предусматривают экономически обоснованную систему платежей за пользование водными биоресурсами, в том числе экономически обоснованную систему штрафов, исков и платежей за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании водных биоресурсов, а также целенаправленное использование средств, получаемых от реализации конфискованных и переданных уполномоченным государственным органам орудий незаконного добывания водных биоресурсов и его продуктов в порядке, установленном

законодательством Туркменистана, включая и экономическое стимулирование охраны и рационального использования водных биоресурсов, не исключая добровольных взносов как юридических, так и физических лиц, других методов регулирования экономического характера. Кроме того, платежи за пользование водными биоресурсами, их предельные размеры и порядок взимания устанавливаются в соответствии с рассматриваемым Законом, иными нормативными правовыми актами Туркменистана (ст. 24). Заслуживает внимания и похвалы норма туркменского Закона о мерах поощрения пользователей водных биоресурсов; данные меры устанавливаются Кабинетом Министров Туркменистана и стимулируют осуществление общепользовательных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов (ст. 25).

Сравнительный анализ туркменского и российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов позволяет сделать вывод о заимствовании туркменским законодателем некоторых норм законодательства России в рассматриваемой области. Вместе с тем, в туркменском законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов предусмотрены расширенная система экономического регулирования охраны и рационального использования водных биоресурсов, закреплён порядок взимания платежей за пользование водными биоресурсами и их предельные размеры (в отличие от отечественного законодательства). Полагаем, что необходимо поддержать включение туркменским законодателем в анализируемый Закон норм о поощрении пользователей водных биоресурсов, а также что закрепление в отечественном Законе нормы о мерах поощрения пользователей водных биоресурсов будет их стимулировать к общепользовательным мероприятиям по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов. В связи с этим целесообразно ст. 2 «Основные принципы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» ФЗ о рыболовстве дополнить п. 10: «В целях осуществления общепользовательных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов, постановлением Правительства России устанавливаются меры поощрения пользователей водных биоресурсов».

Не менее интересным является опыт административно-правовой охраны рыбных запасов в Республике Казахстан. Это государство располагает богатым рыбохозяйственным водным фондом, а равно и благоприятными условиями для интенсивного развития рыбоводства и, соответственно, рыболовства. В целом экспорт рыбы и рыбной продукции за последние годы по отдельным позициям превышает импорт, за исключением консервов. В Казахстане рыба и рыбная продукция поступают из 43 зарубежных стран. К основным поставщикам рыбы относятся Россия, Норвегия и Китай.

В Казахстане природоохранные отношения имеют, на наш взгляд, стройную систему и строгую регламентацию, и объясняется это тем, что общественность придает большое значение вопросам охраны природы, в том числе и рыбных запасов, а также созданию благоприятных экологических условий для жизни. Обострение социально-экологических кризисов, появление все новых видов негативного воздействия на объекты природной среды и новых видов общественно опасного экологического поведения, рост масштабов вредных последствий, причиняемых правонарушителями — вот далеко не полный перечень факторов, побудивших законодателей ряда стран, в том числе и Казахстана подготовить и принять нормы законодательства в рассматриваемой области.

Основополагающее место в системе природоохранительного законодательства Казахстана занимает Конституция<sup>4</sup>, которая регламентирует, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (ст. 31), а ст. 6 Конституции корреспондирует право государственной собственности на животный мир. Следует также отметить, что в Казахстане основным законом, закрепляющим административно-правовое регулирование в области рыболовства и охраны рыбных запасов, является Закон от 9.07.2004 № 593-II (с изменениями по состоянию на 01.07.2018) «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»<sup>5</sup>.

Данный нормативно-правовой акт является комплексным законом как в сфере охраны рыбных запасов, так и всего животного мира, содержащим целый ряд понятий: рыболовство — лов рыбных ресурсов и других водных животных (п. 14 ст. 1), рыболов — физическое лицо, получившее право на любительское (спортивное) рыболовство в порядке, установленном законодательством (п. 15 ст. 1), рыболовный трофей — объект рыбных ресурсов и других водных животных, их части и дериваты, изъятые из среды обитания в порядке, установленном законодательством (п. 16 ст. 1), рыбак — работник субъекта рыбного хозяйства, осуществляющий в силу трудовых обязанностей лов рыбных ресурсов и других водных животных на закрепленных рыбохозяйственных водоемах и (или) участках (п. 30 ст. 1).

Сравнительный анализ казахского и российского законов о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов показывает, что в отечественном законодательстве вышеописанных понятий не предусмотрено. В связи с этим для определения и конкретизации субъектов рыболовства полагаем целесообразным, заимствовав опыт применения казахского Закона, внести

---

<sup>4</sup> Конституция Республики Казахстан от 30. 08. 1995 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2-3. Ст. 25.

<sup>5</sup> См.: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1049332&page=3#pos=1;117](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1049332&page=3#pos=1;117) (дата обращения: 04.02.2019)

в ФЗ о рыболовстве изменения, так как необходимость дальнейшего реформирования законодательства в рассматриваемой сфере очевидна, а некоторые вопросы требуют дополнительного регулирования.

Административно-правовое регулирование рыболовства и охраны рыбных запасов в Республике Беларусь также небезынтересно. В Беларуси такое регулирование осуществляется в связи с тем, что одним из перспективных направлений хозяйственной деятельности, обеспечивающих продовольственную безопасность Республики, является рыбохозяйственная деятельность, сочетающая в себе деятельность по производству товарной рыбной продукции и природопользование, имеющее в рассматриваемой деятельности комплексный характер. В рамках стратегической цели развития данной области экономических отношений в Беларуси утверждена переориентация с промыслового рыболовства на искусственное разведение рыбы и развитие аквакультуры, что требует совершенствования нормативно-правовой базы данных отношений, которая в настоящее время регулирует преимущественно традиционные отношения по рыболовству и ведению рыболовного хозяйства.

Возникающие при рыбохозяйственной деятельности правоотношения в Республике Беларусь довольно сложны, так как регулируются не только нормами аграрного, гражданского, хозяйственного законодательства, но и в значительной степени еще нормами природоресурсного права. Ввиду отсутствия комплексных доктринально-правовых исследований в анализируемой области напрашивается вывод об актуальности изучения вопросов рыбохозяйственной деятельности.

Следует отметить, что в законодательстве Беларуси понятие и содержание рыбохозяйственной деятельности определяется законодательством о животном мире. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8.12.2005 № 580 «О некоторых мерах по повышению эффективности ведения охотничьего хозяйства и рыбохозяйственной деятельности, совершенствованию государственного управления ими»<sup>6</sup>, рыбохозяйственная деятельность — это вид экономической деятельности, включающей рыбоводство (в том числе разведение и выращивание рыбы в искусственных водоемах), а также ведение рыболовного хозяйства.

В белорусском законодательстве понятие «рыбное хозяйство» как таковое отсутствует, что свидетельствует о разрозненности правового регулирования единого комплекса отношений, связанных с рыболовством, аквакультурой, сохранением водных биоресурсов и производством рыбной продукции. В связи с этим полагаем, что использование понятия «рыбное хозяйство» в большей степени соответствует структуре рассматриваемой са-

<sup>6</sup> СПС Гарант.

мостоятельной отрасли агропромышленного производства, в то время как правомерно используемые наравне с ним понятия «рыболовство» и «рыбоводство» отражают лишь природоресурсную сторону данных правоотношений. По мнению Н.А. Шнигель, применение понятия «рыбное хозяйство» в законодательстве Республики Беларусь позволит унифицировать этот вид хозяйственной деятельности с точки зрения правового регулирования, в том числе по субъектному составу независимо от содержания возникающих при этом природоресурсных отношений [Шнигель Н.А., 2012: 159].

Правовое регулирование рыбохозяйственной деятельности в Республике Беларусь представлено двумя видами, которые имеют значительные отличия. Более полно, на наш взгляд урегулированы вопросы рыболовства, в том числе промыслового, и ведения рыболовного хозяйства. Учитывая непосредственную связь рыболовства (рыболовного хозяйства) с природоресурсными отношениями, основной массив правовых норм, которые касаются этого вида деятельности, отнесли к природоресурсному законодательству, прежде всего к водному и к законодательству о животном мире. Специальное законодательство, системно регулирующее вид деятельности, возникающий при ведении рыбоводства, отсутствует. Анализируемый вид деятельности частично охватываются сферой действия водного законодательства [Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Горохов Д.Б., 2016: 187]. Разделяем мнение, что необходимо единое рыбохозяйственное законодательство, которое детально будет регулировать отношения в области аквакультуры, рыболовства, сохранения водных биоресурсов и которое по смыслу ст. 2 Модельного рыбохозяйственного кодекса государств СНГ<sup>7</sup> должно являться нормативно-правовой базой данных отношений [Сиваков Д.О., 2013: 36].

В Азербайджане также осуществляется административно-правовое регулирование правил рыболовства и охраны рыбных запасов. Так, Закон Азербайджанской Республики от 27.03.1998 № 457-1Г (с изменениями и дополнениями 28.10.2014) «О рыбоводстве»<sup>8</sup> в ст. 7 регламентирует разделение функций управления в области увеличения, регулирования, использования, охраны и научного обеспечения рыбных запасов и функций рыборазведения, рыболовства и производства рыбных продуктов. Здесь необходимо отметить, что подобная норма в российском законодательстве отсутствует.

Ст. 13 анализируемого Закона посвящена включению рыбных продуктов в торговый оборот; согласно рассматриваемой норме, в Азербайджане в данный оборот могут включаться рыбные продукты, отвечающие по качеству государственным стандартам и санитарным правилам, имеющие документы о происхождении и качестве [Минина Е.Л., 2016: 254]. Помимо того, в анали-

---

<sup>7</sup> Постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ 16. 05. 2011 № 36-6. Минск, 2012. С. 105–109.

<sup>8</sup> См.: <http://www.zewo.ru/laws/0457-lq.html> (дата обращения: 04.02.2019)

зируемом законодательстве предусмотрены и положения по установлению порядка утверждения норм допустимых вредных воздействий на водные объекты (ст. 25), ведения рыбохозяйственного кадастра (ст. 27), рыбохозяйственной экспертизы проектных документов (ст. 28) и определения водоохранных зон (ст. 30), которые схожи с правовыми нормами российского природоохранного законодательства.

Нельзя не обратить внимания на то, что в азербайджанском законодательстве содержатся понятия и нормы, закрепленные в российском аналогичном Законе, а именно — принципы государственной политики в области рыболовства, обязанности государства в рамках увеличения, использования и охраны рыбных запасов, промышленного, спортивного и любительского лова рыбы и др. Вероятно, азербайджанскому законодателю следовало бы обратить внимание на опыт российского административно-правового регулирования, так как российское законодательство в анализируемой области, включая сохранение водных биологических ресурсов, является более развернутым по сравнению с азербайджанским.

Являются актуальными в настоящее время вопросы охраны рыбных запасов в Кыргызской Республике. Значимым нормативно-правовым актом в рассматриваемой области правоотношений является Закон Кыргызской Республики от 25.06.1997 №39 «О рыбном хозяйстве»<sup>9</sup>. Данный Закон регулирует организационно-правовые основы рыбного хозяйства Республики в целях «всемерного его развития, сохранения и увеличения рыбных запасов, повышения рыбопродуктивности водоемов и прудов, наиболее полного удовлетворения потребностей населения в рыбной продукции» (преамбула Закона).

К понятию «рыбное хозяйство» (ст. 2) отнесены: «система рыбоводства, рыболовства, воспроизводства и охраны рыбных запасов, направленная 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, добыче, ее охране и переработке», а также рассматриваемой нормой к рыбным запасам отнесены естественные и искусственные рыбные запасы, т.е. объекты рыбоводства, однако только первые провозглашены собственностью государства. Статья 5 Закона регламентирует учет рыбных запасов, в том числе и рыбу, выращенную в искусственных водоемах. Данная норма обязывает субъекты рыбного хозяйства ежегодно направлять в государственные органы управления рыбохозяйственным комплексом информацию о запасах рыбных ресурсов.

<sup>9</sup> Эркин-Тоо. 20.07.1997. № 49. С. 15.

Повышенное внимание в Законе Кыргызской Республики «О рыбном хозяйстве» уделено созданию Фонда развития рыбного хозяйства. Данное понятие не тождественно термину «рыбный запас». В части VI ст. 19 анализируемого законодательства речь идет о государственных и негосударственных финансовых институтах, создаваемых для консолидации средств, используемых с целью воспроизводства и охраны рыбных запасов, в том числе и производства рыбы (т.е. рыбоводства) в Кыргызской Республике (ст. 18). Полагаем, что в рамках вышесказанного создание подобного фонда в России и закрепление его статуса на законодательном уровне при условии целевого использования может оказать значительную поддержку отечественным рыбоводным хозяйствам.

Проводя анализ российского и зарубежного законодательства, следует также обратить внимание и на нормы об охране рыбных запасов в Республике Молдова. Нормативно-правовым актом в рассматриваемой области правоотношений, имеющим немаловажное значение, является Закон от 8.06.2006 №149 «О рыбном фонде, рыболовстве и рыбоводстве»<sup>10</sup>, который к рыбному фонду отнес все популяции рыб и других водных организмов. Данный Закон регулирует порядок и условия создания и охраны рыбного фонда, воспроизводства, выращивания и вылова гидробионтов, мелиорации рыбохозяйственных водных объектов, развития рыбоводства, определяет принципы деятельности органов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению водными биоресурсами (ст. 2). Интересным в рассматриваемом законодательстве является использование обобщающего термина «гидробионты», что стало примером удачного применения емкого общераспространенного термина, к которому отнесены естественные водные биоресурсы и иные объекты рыбоводства.

Интересен также и тот факт, что в законодательстве некоторых стран понятия «рыбный / рыбохозяйственный фонд» применяются в различной смысловой интерпретации, а именно, в одних случаях речь идет о финансовом институте поддержки рыбоводства, а в других, как и в рассматриваемом Законе, — в качестве синонима понятия «рыбные ресурсы (запасы) / запасы водных биоресурсов» [Боголюбов С.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Сиваков Д.О., 2011: 296].

Глава II рассматриваемого Закона посвящена компетенции органов публичной власти и специализированных учреждений в рыбохозяйственной деятельности, где определены полномочия не только органов власти, но и Академии наук Молдовы, включая профильные учреждения ведущие научные исследования и вырабатывающие практические рекомендации (ст. 8). Для российской правоприменительной практики полезным, как нам кажется, явится предоставление широких полномочий в области рыбоводства ор-

---

<sup>10</sup> URL: <http://base.spinform.ru> (дата обращения: 5.02.2019)

ганам местного управления (ст. 9), которые правомочны приостанавливать несанкционированную деятельность по использованию водных биоресурсов в природных рыбохозяйственных водоемах (п. «1» ст. 9).

Законом Молдовы определено статус Ихтиологического совета как органа при Центральном управлении природными ресурсами и охраны окружающей среды по координации рыбохозяйственных и исследовательских работ (ст. 10), что, вероятно, является подобием Межведомственной ихтиологической комиссии (ФГУ «МИК») при Росрыболовстве, которая, не имеет, к сожалению значимой правовой основы создания (в связи с чем с каждым годом становится все менее «межведомственной» вплоть до реорганизации). Придание ей подобного статуса на уровне закона могло бы повысить значимость данной организации, объединяющей ученых и практиков-рыбоводов, и заставить считаться с ее мнением.

Анализ законодательства стран СНГ позволяет сделать вывод, что нормативно-правовые акты различными методами решают вопрос об иностранном присутствии в территориальных водах суверенного государства. Так, по законодательству Азербайджана, юридические и физические лица иных государств могут пользоваться рыбными запасами в водных бассейнах страны. Юридические и физические лица иностранных государств приобретают право пользования рыбными запасами Азербайджана в порядке, предусмотренном законодательством. Право и правила пользования юридическими и физическими лицами иностранных государств рыбными запасами Азербайджана определяются соответствующим органом исполнительной власти.

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 проанализированных государствах, а в итоге — ответственного рыболовства. Имеет место сходство законодательства России и других государств СНГ в области рыбного хозяйства (в части понятийного аппарата, принципов, видов рыболовства, квот вылова, комбинации разрешительных и договорных способов регулирования) [Сиваков Д.О., 2017: 135–141].

## **Заключение**

Положения законодательства некоторых зарубежных стран повторяют нормы российского закона, но с исправлением пробелов и неточностей российского законодателя. Сравнение российского законодательства с зарубежным в области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов позволило сделать предложения законодательного характера. Имеет смысл дополнить ч. 1 ст. 1 ФЗ о рыболовстве следующими положениями:

п. 22: «Рыболов — работник соответствующего рыбного хозяйства, осуществляющий в силу трудовых обязанностей лов рыбных ресурсов и других водных животных на закрепленных рыбохозяйственных водоемах и (или) участках»;

п. 23: «Рыбак — физическое лицо, получившее право на любительское (спортивное) рыболовство в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Ст. 2 ФЗ предлагаем дополнить пунктом 10 следующего содержания: «В целях осуществления общепользовательных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов постановлением Правительства России устанавливаются меры поощрения пользователей водных биоресурсов».



## Библиография

Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права // Очерки сравнительного права. Сборник. М.: Прогресс, 1981. С. 36–38.

Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 182–189.

Бекашев Д.К. Международное трудовое право (публично-правовые аспекты). М.: Проспект, 2016. 280 с.

Боголюбов С.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Сиваков Д.О. Мониторинг законодательства о лесах и животном мире. М.: Юриспруденция, 2011. 296 с.

Боголюбов С.А. (ред.) Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса. М.: Норма 2009. 347с.

Виноградов В.И. Охрана рыбных запасов // Законность. 2000. № 6. С. 47.

Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17–22.

Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в вопросах и ответах / С.А. Боголюбов, Ю.Г. Жариков, Е.Л. Минина и др. М.: Норма, 2014. 241 с.

Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: Теория и документы / А.Н. Вылегжанин, В.К. Зиланов. М.: Экономика, 2000. 598 с.

Минина Е.Л. (отв. ред.) Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов. М.: ИНФРА-М, 2016. 354 с.

Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц. М.: Норма, 2018. 192 с.

Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Д.Б. Горохов и др.; отв. ред. Е.Л. Минина. М.: ИНФРА-М, 2016. 328 с.

Сиваков Д.О. Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3. С. 34–39.

Сиваков Д.О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. 2013. №5. С. 30–36.

Сиваков Д.О. Правовое регулирование рыболовства в России и зарубежных государствах: общее и особенное // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 135–141.

Слепенкова О. А. Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2013. 192 с.

Шингель Н.А. Проблемы правового регулирования рыбохозяйственной деятельности в Республике Беларусь. М.: ИГП РАН, 2012. 464 с.

---

## **Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 1**

### **Administrative and Legal Regulation of Fishery and Protecting Fish Stocks: Analysis of Foreign and Russian Legislation**



**Inna V. Panova**

Professor, Department of Public Law, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: ipanova@hse.ru



**Svetlana V. Sinitsyna**

Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Astrakhan State Technical University. Address: 16 Tatishcheva Str., Astrakhan 414056, Russian Federation. E-mail: s.sinicina@yandex.ru



#### **Abstract**

Legal regulation of relations in fisheries and the preservation of fish biological resources is inseparable from the state policy in this area, which is implemented within the framework of legal acts determining the development of fisheries as an important branch of the Russian economy and the economy of foreign countries. In turn, the documents defining the state policy in the field of fisheries and the development of fisheries, as well as ensuring the rational use, conservation and protection of aquatic biological resources should be interconnected with the main documents of strategic planning. Recently, the environmental law doctrine has paid particular attention to these issues in relation to the formation and implementation of state policy in the field of environmental protection, environmental safety, rational use of natural resources, and environmental management. The strategic (environmental) goal of the state policy in the field of fisheries and conservation of aquatic biological resources is the solution of related socio-economic items that ensure environmentally safe, qualitatively oriented growth in the extraction and processing fish resources, preservation of a favorable state of the environment, biological diversity and natural resources to meet the needs of present and future generations, the execution of the right of every person to accessible biological resources, ensuring environmental safety. However, in modern Russia regulatory framework and legal mechanisms that provide protection and rational use of fish stocks and other aquatic

biological resources are not sufficiently developed. The significance of the fishing industry for the economic development of Russia, not excluding the existence of relevant issues, both in the economic and legal regulation of the field, necessitates solution of the issue, relying upon rich experience of foreign states. This article attempts to analyze foreign and Russian legislation in the field of administrative and legal regulation of the rules of fisheries and the protection of fish stocks. In the course of this study, both compliance and different interpretations of the norms of the Russian legislation and states of the Commonwealth of Independent States were established, as well as on the basis of the analysis of the norms of foreign legislation, regulatory proposals were made for Russian legislation that are of practical importance, since the protection of fish resources is an important part of the overall task of protecting the natural environment. Failure to take timely and appropriate measures to protect natural object leads to its destruction.



### Keywords

bioresources, legislation, administrative regulation, fish farming, freshwater ecosystems, protection of fish stocks, environmental crisis, predatory fishing.

**For citation:** Panova I.V., Sinitsyna S.V. (2019) Administrative and Legal Regulation of Fishing and Protecting Fish Stocks: Analysis of Russian and Foreign Legislation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 214–231 (in Russian)

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.214.231



### References

- Ansel M. (1981) [Methodological Issues of the Comparative Law. Essays on the Comparative Law]. Moscow: Progress, pp. 36–38 (in Russian)
- Bekyashev D.K. (2016) [International law principle of ecosystem approach in fishery]. *Aktual'nie problemy rossiyskogo prava*, no 8, pp. 182–189 (in Russian)
- Bekyashev D.K. (2016) [International Labor Law]. Moscow: Prospekt, 280 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A., Pavlushkin A.V., Gorohov D.B., Sivakov D.O. (2011) [Monitoring Laws on Forests and Fauna]. Moscow: Yurisprudentsiya, 296 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A. (ed.) (2009) [Legal Mechanism of Regulation and Supporting Agro-industry]. Moscow: Norma, 347 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A., Zharikov Yu. G., Minina E.L. et al. (2014) [Legislation on Fishery and Protecting Bioresources]. Moscow: Norma, 241 p. (in Russian)
- Bogolyubov S.A., Galinovskaya E.A. et al. (2016) [Legal Regulating and Protecting Natural Resources]. Moscow: Norma, 328 p. (in Russian)
- Minina E.L. (ed.) (2016) [Legal Regulation of Using and Protecting Bioresources]. Moscow: INFRA-M, 354 p. (in Russian)
- Panov A.B. (2018) [Administrative Liability of Legal Entities]. Moscow: Norma, 192 p. (in Russian)
- Shingel' N.A. (2012) [Legal Regulation of Fishery in Belarus]. Moscow: RAN, 464 p. (in Russian)
- Sivakov D.O. (2015) [Responsible Fishery and Russian Legislation]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no 3, pp. 34–39 (in Russian)
- Sivakov D.O. (2013) [Fishery Legal Regulation in Russia and Abroad]. *Ekologicheskoe pravo*, no 5, pp. 30–36 (in Russian)

Sivakov D.O. (2017) [Legal regulation of fishery in Russia and abroad: general and special]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no 5, pp. 135–141 (in Russian)

Slepenkova O.A. (2013) [Commentary to Law on Fishery and Protecting Biological Resources]. Saratov: IPR Media, 192 p. (in Russian)

Vinogradov V.I. (2000) [Fishery stock protection]. *Zakonnost'*, no 6, p. 47 (in Russian)

Vinokurov A.Yu. (2014) [Public control of the environment: current situation and prospects]. *Ekologicheskoe pravo*, no 3, pp. 17–22 (in Russian)

Wylegzhanin A.N., Zilanov V.K. [International Law Basics of Managing Maritime Resources: Theory and Documents]. Moscow: Ekonomika, 598 p. (in Russian)