

На правах рукописи

Федорова Наталья Сергеевна

**Правовой механизм использования
водных биологических ресурсов в России**

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва, 2019

Диссертация выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Сиваков Дмитрий Олегович**
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Волков Геннадий Александрович**
доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Романова Ольга Александровна
кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук

Защита состоится 24 июня 2019 г. в 14:00 на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, <http://www.izak.ru>.

Автореферат разослан «__» мая 2019 года.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

Актуальность темы исследования.

Рыбное хозяйство является важной отраслью экономики России и многих зарубежных государств. В соответствии с Федеральным законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве) рыбное хозяйство представляет собой виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов¹. В Законе о рыболовстве водные биологические ресурсы определяются как рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы². Поскольку водные биоресурсы имеют для человечества важное продовольственное и экономическое значение, государству необходимо обеспечивать их рациональное использование.

Водные биоресурсы широко используются и применяются человеком в хозяйственной (употребление в пищу, изготовление лекарственных средств) и культурной деятельности. Для некоторых народов России – коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока – рыболовство во многом обеспечивает их существование. В прибрежных, окраинных регионах Российской Федерации (Приморский край, Камчатская, Сахалинская, Калининградская, Астраханская и Мурманская области) рыбное хозяйство является важным источником занятости населения и нередко способствует образованию и развитию городов и поселков.

Не следует забывать, что этот ценный природный и продовольственный ресурс может возобновляться лишь в условиях рационального использования. Хищническое же или непродуманное, с научной точки зрения, использование приведет, в конечном итоге, к истощению водных биологических ресурсов. Следовательно, определяющей

¹ п. 20 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве // СЗ РФ, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

² п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве // СЗ РФ, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

целью государства в области использования и охраны водных биоресурсов является обеспечение добросовестного поведения хозяйствующих субъектов, выражающееся в бережном отношении к этому природному ресурсу.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р) целью развития рыбного хозяйства в Российской Федерации в долгосрочной перспективе является обеспечение перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства и рационального использования водных биологических ресурсов. Для достижения указанных целей государством поставлены такие задачи, как модернизация и развитие рыбного хозяйства, формирование и реализация механизма долгосрочного и эффективного управления водными биоресурсами.

Исходя из Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Приказом Федерального агентства по рыболовству (далее – Росрыболовство) от 30 марта 2009 г. № 246), основными проблемами, препятствующими эффективному развитию рыбного хозяйства России и сдерживающими рациональное ведение рыбохозяйственной деятельности, являются административные барьеры и инфраструктурные ограничения. Помимо этого, выявлен ряд факторов, негативно отражающихся на развитии рыбного хозяйства, таких как: несовершенство правового обеспечения функционирования рыбного хозяйства страны, недостаточный мониторинг за состоянием запасов водных биоресурсов и, как следствие, существенные погрешности при определении общих допустимых уловов.

Следствием вышеназванных проблем являются, в частности, низкая эффективность государственного администрирования в области рыбного хозяйства; недостаточное развитие конкуренции, ограничивающей привлечение капитала и повышение производительности труда в области рыбного хозяйства; рост масштабов незаконной добычи (вылова) водных

биоресурсов и нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж; снижение запасов водных биоресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, в особенности ценных видов этих ресурсов; усиливающееся антропогенное воздействие на состояние водных биоресурсов и среду их обитания; недостаточная координация федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль в области рыболовства.

Успешное решение названных недостатков и проблем возможно путем совершенствования действующего нормативно-правового обеспечения рыбохозяйственного комплекса.

В настоящее время в Законе о рыболовстве закреплены устоявшиеся правовые средства, которые призваны обеспечивать рациональное использование водных биоресурсов, а также удовлетворение продовольственных и иных потребностей населения. Среди них следует назвать общие допустимые уловы и квоты, утверждаемые уполномоченным федеральным органом власти, разрешительные и договорные средства правового регулирования. Немаловажную роль играют закрепленные в законодательстве правовые средства, ограничивающие или приостанавливающие осуществление рыболовства.

В своей совокупности данные правовые средства образуют развернутый правовой механизм использования водных биоресурсов, который распространяется на разные стадии возникновения, изменения и прекращения правоотношений по использованию водных биоресурсов. При этом физические и юридические лица приобретают право использовать водные биоресурсы на ограничительных по своему характеру условиях, определяющих их рациональное использование, нарушение которых влечет прекращение предоставляемого права.

Несмотря на это, в правовом регулировании отношений по использованию водных биоресурсов выявлен ряд коллизий, пробелов и упущений.

Одновременно следует также отметить обусловленную изменениями в законах и подзаконных нормативных правовых актах большую динамичность изучаемого правового механизма.

Данная работа направлена на исследование правового механизма использования водных биоресурсов, на выявление и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании рассматриваемых общественных отношений.

Правовой механизм использования водных биоресурсов рассматривался и оценивался диссертантом в контексте процессов его действия с привлечением при этом необходимого объема информации о практике правоприменения.

Степень научной разработанности темы исследования.

Существующий в настоящее время правовой механизм использования водных биоресурсов в отечественной правовой науке не был исследован в достаточной степени. Учеными затрагивались далеко не все имеющиеся проблемы в этой области.

Отдельным видам договоров и разрешений в области использования водных биоресурсов посвящены работы таких ученых, как М.М. Бринчук, Г.А. Волков, Д.Б.Горохов, А.В. Винницкий, О.Л. Дубовик, А.Ф. Ноздрачев, Д.О. Сиваков, О.А. Слепенкова и др.

Общие вопросы оснований использования объектов животного мира (без особого акцента на использование водных биоресурсов) нашли свое отражение в диссертациях А.М. Мартузалиева и А.Н. Щеколюкина.

Большое внимание к правовым проблемам в области рыболовства в своих научных работах уделял профессор В.И. Вешняков. Так, например, в его дореволюционной монографии «Рыболовство и законодательство»¹ содержатся актуальные по сей день правовые идеи.

В юридической литературе чаще всего рассматривают договоры и разрешительные документы в области использования водных биоресурсов,

¹ Вешняков В.И. Рыболовство и законодательство. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1894.

не углубляясь в детали и многочисленные трудности практики правоприменения. Поэтому всестороннее рассмотрение правового механизма использования водных биоресурсов не нашло свое отражение в трудах ученых, что определяет актуальность исследования, цели, задачи и круг рассматриваемых в ней проблем.

Объектом исследования выступает правовой механизм использования водных биоресурсов, состоящий из совокупности правовых средств, воздействующих на общественные отношения по рациональному использованию водных биоресурсов.

Предметом исследования являются положения законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, практика реализации положений законодательства, а также выводы и подходы, выработанные отечественными учеными в области экологического, природоресурсного и других отраслей права.

Цели и задачи исследования. Основная цель исследования заключается в разработке концептуальных (ожидаемых теорией и практикой) предложений по совершенствованию правового механизма использования водных биоресурсов, которые смогли бы способствовать рациональному использованию водных биоресурсов.

Для достижения вышеуказанной цели перед диссертантом поставлены следующие задачи:

- сформулировать понятие и раскрыть содержание правового механизма использования водных биоресурсов, включая входящие в него правовые средства;
- проанализировать становление и эволюцию правового механизма использования водных биоресурсов;
- сопоставить правовой механизм использования водных биоресурсов в России и в зарубежных странах;
- выявить значение и взаимосвязь правовых средств, обеспечивающих использование водных биоресурсов;

– проанализировать на предмет эффективности действующее законодательство в части правового механизма использования водных биоресурсов;

– выявить трудности, возникающие при осуществлении рыболовства в силу различных оснований использования водных биоресурсов;

– проанализировать существующую судебную практику по применению правовых норм, регулирующих условия осуществления рыболовства;

– разработать предложения по совершенствованию правового механизма использования водных биоресурсов.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания, в том числе диалектический, системный, логический, сравнительный, исторический, и специальные методы, среди которых стоит отметить формально-юридический, правового моделирования, межотраслевой.

Теоретико-правовой основой послужили труды российских ученых: С.С. Алексеева, О.А. Беляевой, С.А. Боголюбова, М.И. Брагинского, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, В.И. Вешнякова, Н.А. Власенко, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, Д.Б. Горохова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Е.Л. Мининой, И.Б. Новицкого (в части римского права), А.Ф. Ноздрачева, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, О.А. Романовой, Д.О. Сивакова, О.А. Слепенковой, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Д.В. Хаустова и др.

Правовую базу работы составляют федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, правоприменительные акты исполнительных органов власти, судебная практика, а также источники права зарубежных стран.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе сформулировано понятие правового механизма использования водных

биологических ресурсов и определено его содержание. Оценены входящие в рассматриваемый механизм правовые средства и их взаимосвязь, выявлен ряд его недостатков в целом и его отдельных правовых средств. В связи с этим разработаны предложения по совершенствованию российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

Новизна сформулированных автором общетеоретических и практических рекомендаций представлена в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Правовой механизм использования водных биоресурсов представляет собой установленную законодательством систему правовых средств, действующих в определенной последовательности и направленных на рациональное использование названных природных и продовольственных ресурсов с учетом интересов государства и общества. В связи с этим содержание правового механизма использования водных биоресурсов составляют следующие правовые средства: общие допустимые уловы и квоты, решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договор пользования рыболовным участком, договор пользования водными биоресурсами, договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели. Составную часть названного правового механизма образуют правовые средства ограничения и приостановления вылова водных биоресурсов.

2. По наиболее экономически ценным видам водных биоресурсов ключевым правовым средством правового механизма использования водных биоресурсов выступают устанавливаемые государственным органом общие допустимые уловы, которые определяют осуществление разных видов рыболовства на основании разрешительных и договорных правоустанавливающих документов.

В силу своего большого значения критерии отнесения водных биоресурсов к перечню видов, по которым следует установить общий допустимый улов, должны быть закреплены в федеральном законе, а не в подзаконных нормативных правовых актах, что имеет место в настоящее время.

3. В настоящее время договоры в области рыболовства характеризуются сочетанием метода равноправия сторон и метода власти и подчинения. Равноправие сторон (хозяйствующих субъектов и уполномоченных органов государственной власти) проявляется в порядке заключения, изменения и по общему правилу расторжения договоров. В свою очередь, отношения власти и подчинения проявляются через организационно-регулирующий характер договорных отношений и закрепление за одной из сторон договоров в области рыболовства полномочий по контролю и надзору (по отношению к другой стороне). Кроме того, по договору пользования водными биоресурсами уполномоченный орган государственной власти вправе в одностороннем порядке расторгать указанный договор в случаях, предусмотренных законодательством (в том числе, нарушение условий договоров другой стороной). Примечательно, что данное сочетание отсутствует в схожих правовых инструментах, например, в договоре водопользования, предусмотренном водным законодательством.

4. Двойственная природа договоров в области рыболовства в ряде случаев может оказывать отрицательное воздействие на изучаемые общественные отношения. Реализация полномочий федеральными и региональными органами государственной власти по контролю (надзору) за соблюдением хозяйствующими субъектами условий договоров в области рыболовства и по расторжению договоров без решения суда может привести к необъективности и предвзятости государственного надзора и возникновению коррупционных рисков.

Вследствие чего предлагается исключить названные полномочия органов государственной власти из действующих подзаконных нормативных правовых актов, так как одна сторона договора не должна иметь власть над другой стороной. По мнению диссертанта, целесообразно передать полномочие по осуществлению государственного надзора над надлежащим исполнением сторонами условий договора федеральному органу исполнительной власти, близкому по характеру специализации, осуществляющему в настоящее время государственный водный надзор (Росприроднадзор), и закрепить возможность принудительного расторжения договоров исключительно в судебном порядке. Реализация данного предложения потребует изменений в соответствующих нормативных правовых актах, включая примерную форму договора пользования водными биоресурсами.

5. Выявлен следующий недостаток договорных конструкций: в содержании договора пользования водными биоресурсами права и обязанности сторон не разграничены. Такой подход в подзаконном нормативном правовом акте, утверждающим примерную форму договора названного вида (постановление Правительства РФ от 25.08.2008 № 643), осложняет толкование и реализацию норм права.

В связи с этим в примерной форме договора следует напрямую указать права и обязанности сторон. В частности, для хозяйствующего субъекта следует определить обязанность принимать все необходимые меры для соблюдения условий осуществления рыболовств, а за органом государственной власти следует признать право запрашивать у другой стороны сведения о соблюдении условий добычи (вылова) водных биоресурсов. В свою очередь, органу государственной власти следует вменить в обязанность предоставление водных биоресурсов в пользование, а также предоставление информации о их качественном и количественном состоянии, а за хозяйствующим субъектом следует закрепить право приобретения добытых (выловленных) водных биоресурсов в собственность

и право запрашивать у органа государственной власти информацию о качественном и количественном состоянии водных биоресурсов.

6. В целях обеспечения сохранения водных биоресурсов предлагается дополнить раздел 3.5 (Правонарушения в области рыболовства, совершенные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими рыболовство) Государственного рыбохозяйственного реестра новой формой (3.5.5), в которой будет содержаться документированная информация о недобросовестных пользователях водными биоресурсами.

К недобросовестным пользователям водными биоресурсами следует относить юридических и физических лиц, с которыми по решению суда были расторгнуты договоры и разрешительные документы которых были аннулированы в связи с существенным нарушением условий названных правоустанавливающих документов. Занесение указанных лиц в форму 3.5.5 раздела 3.5 Государственного рыбохозяйственного реестра должно являться основанием для введения моратория сроком в три года на их допуск к заключению договоров и/или выдачи разрешительных документов. В случаях, когда указанные договоры заключаются на основании торгов, не следует допускать недобросовестных лиц до участия в торгах.

Реализация данного предложения потребует внесения изменений в Закон о рыболовстве и в подзаконные нормативные правовые акты.

7. В рамках правового механизма использования водных биоресурсов выделено такое правовое средство как предоставление в определенных законом или подзаконными нормативными правовыми актами случаях права на вылов водных биоресурсов без каких-либо процедур и правоустанавливающих документов отдельным категориям населения (коренным малочисленным народам, рыболовам-любителям). При этом условия осуществления коренными малочисленными народами традиционного рыболовства без каких-либо процедур и правоустанавливающих документов закрепляются в многочисленных

подзаконных нормативных правовых актах (правилах рыболовства), но отсутствуют в Законе о рыболовстве. В силу важности данного права для его обладателей предлагается внести соответствующие изменения в Закон о рыболовстве.

Практическая и теоретическая значимость диссертации. Данная работа направлена на всестороннее исследование правового механизма использования водных биоресурсов и входящих в него правовых средств. Выводы, к которым пришел автор, могут быть использованы для дальнейшего научного исследования в области природопользования. Предложения, выносимые на защиту, могут быть применены в правотворческой деятельности и направлены на совершенствование законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Материалы диссертационного исследования могут использоваться в образовательном процессе в рамках курса «Экологическое право» в высших и иных учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась в отделе природоресурсного законодательства, а затем в отделе экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные положения и результаты изложены автором в научных публикациях и на научно-практических конференциях: Всероссийской научно-практической конференции «Законодательное обеспечение охраны животных» («Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 11 апреля 2016 г.), Ежегодной конференции аспирантов и молодых ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации «Правовые стандарты и их роль в регулировании общественных отношений» («Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 16 мая 2018 г.), Международной конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного

права» (Институт государства и права РАН, 19 июня 2018 г.), Международной научно-практической конференции «Предпринимательство и инновационная деятельность: зарубежный опыт и российские особенности» (Российский университет транспорта (МИИТ), октябрь 2018 г.).

Результаты исследования также были использованы при проведении практических занятий для студентов 4-го курса при реализации программы «Экологическое право», студентов 5-го курса при реализации программы «Правовое обеспечение экологической безопасности» и магистров 2-го курса при реализации программы «Институционально-правовое обеспечение экологической безопасности» (кафедра «Экономическая теория и менеджмент» Российского университета транспорта (МИИТ)).

Структура и содержание работы обусловлены целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, четырех глав, (всего 11 параграфов), заключения, списка использованных источников и приложения.

Основное содержание работы

В **введении** автором обосновывается актуальность исследуемой темы, определяется степень ее научной разработанности, ставятся цели и задачи исследования, определяются предмет, объект и методология исследования, обосновывается научная новизна, практическая и теоретическая значимость работы, указывается теоретическая и правовая основы работы, излагаются положения, выносимые на защиту, отмечается апробация результатов исследования.

Первая глава **«Правовой механизм использования водных биоресурсов: общая характеристика»** состоит из трех параграфов, в которых на основе системных, сравнительных и исторических методов исследования подробно рассмотрены сущность и стадии развития правового механизма использования водных биоресурсов, а также зарубежный опыт регулирования рассматриваемых отношений.

Первый параграф «Эволюция правового механизма использования водных биоресурсов» посвящен историческим аспектам развития правового механизма использования водных биоресурсов. В работе рассмотрены нормативные правовые акты, регулирующие осуществление рыболовства с древнерусских времен до наших дней.

Первый кодифицированный источник российского права (Русская Правда Ярослава Мудрого) не закреплял условия и порядок вылова рыбы (отношения по использованию водных биоресурсов), ограничиваясь регулированием торговли рыбой. По мнению диссертанта, это обусловлено обилием рыбных запасов, а также тем, что рыболовство являлось одним из основных видов деятельности. В Господине Великом Новгороде выборным князьям давали особые договорные грамоты на право пользования рыбными ловлями.

В XVI веке начали издаваться указы, определяющие условия рыболовства. Например, «Жалованной грамотой Великого Князя Василия Иоанновича галичским рыболовам на рыбную ловлю в Галичском озере, реке Вексе и падучих речках» от 23 марта 1506 года закреплялись места ловли и имена рыболовов, которым такое право предоставлялось за плату.

В это же время на территории соседнего княжества Статутом Великого княжества Литовского 1529 года запрещалось ловить рыбу в чужом озере. В случае нарушения установленного правила лицо обязано было возместить владельцу озера ущерб и государству определенную плату.

Изданное в 1649 году Соборное уложение стало первым кодифицированным нормативным правовым актом, закрепившим условия использования водных биоресурсов: все рыбные запасы находились в собственности государя, который самостоятельно определял, кому предоставлять их в пользование. Такой подход стал прообразом существующей разрешительной системы предоставления водных биоресурсов в пользование.

Со времен царствования Петра I внимание начало уделяться не только использованию водных биоресурсов, но и их охране. В конце XVIII века Екатерина II признала право собственности частных лиц и городов на воды и рыбные ловли. Таким образом, допускалась частная и муниципальная (городская) собственность на места вылова рыбы. XIX век характеризуется принятием региональных правил рыболовства, а также попыткой разработать и принять общий закон о рыболовстве.

Автором сделан вывод, что в дореволюционный период России по общему правилу все рыбные запасы находились в собственности государства, а право вылова предоставлялось на основании аренды морских и пресноводных акваторий.

В советский период имела место разветвленная система правовых средств использования водных биоресурсов, включавшая в себя как разрешительные, так и, в меньшей степени, договорные. Вылов рыбы допускалось осуществлять на основе разрешений, а также по договору аренды. Впоследствии, в связи с тенденцией развития договорных отношений, законодатель стал активно развивать и совершенствовать договорные формы в области использования водных биоресурсов.

Во втором параграфе «Понятие и содержание правового механизма использования водных биоресурсов» на основе анализа существующих научных воззрений и положений действующего законодательства в области рыболовства автором выведено понятие правового механизма использования водных биоресурсов, под которым понимается совокупность правовых средств, действующих во взаимосвязи друг с другом в определенной последовательности («цепочке») и с помощью которых обеспечивается рациональное использование названных природных и продовольственных ресурсов с учетом интересов государства и общества. Диссертантом рассмотрены и оценены составные части названного механизма – правовые средства, к которым относятся утверждаемые уполномоченным органом общие допустимые уловы (по убеждению диссертанта является ключевым) и

квоты разных видов, разрешительные и договорные конструкции. Кроме того, составной частью названного механизма является предоставление права на осуществление свободного и бесплатного любительского, спортивного и традиционного рыболовства отдельным категориям населения – рыболовам-любителям и коренным малочисленным народам. Не остались без внимания и правовые средства, позволяющие ограничивать или приостанавливать рыболовство всех видов.

Автором сделан вывод о необходимости рассмотрения каждого правового средства отдельно, что отражается в структуре работы.

В результате проведенного исследования диссертант пришел к выводу о взаимосвязи рассматриваемых правовых средств при осуществлении всех видов рыболовства. Такая взаимосвязь выражается в пользовании водными биоресурсами на основе нескольких документов, предоставляющих право пользования. К примеру, для осуществления промышленного рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям необходимо заключить договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, а также получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов. Такая ситуация складывается при осуществлении практически всех видов рыболовства. Исключение составляет круг случаев свободного и бесплатного осуществления любительского, спортивного и традиционного рыболовства, которое граждане осуществляют в силу норм права, без каких-либо правоустанавливающих документов.

Рассматривая основания, в связи с которыми у хозяйствующих субъектов возникает право пользования водными биоресурсами, диссертант приходит к убеждению, что разрешительным правовым средствам свойственна административно-правовая природа. Государство¹ предоставляет право использования природного ресурса путем выдачи одностороннего акта волеизъявления (решения, разрешения), который вправе

¹ в лице Росрыболовства и в некоторых случаях органов исполнительной власти субъектов РФ.

аннулировать в случаях нарушения законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов без согласования с природопользователем и без обращения в суд.

В отличие от разрешительных документов договорам в области рыболовства свойственна двойственная природа. Публично-правовой характер договоров выражается в том, что уполномоченные органы власти (Росрыболовство или органы исполнительной власти субъектов РФ) заключают договор с хозяйствующим субъектом в рамках примерных форм договоров, утвержденных Правительством РФ. Гражданско-правовой характер заключается в том, что уполномоченный орган власти распоряжается водными биоресурсами от имени государства, собственника названных ресурсов, и заключает с хозяйствующими субъектами договоры на основании торгов. В ряде аспектов стороны договоров в области рыболовства равноправны.

В третьем параграфе «Правовой механизм использования водных биоресурсов по законодательству зарубежных государств» автором применен сравнительно-правовой метод исследования. В работе рассмотрены законодательные акты, регулирующие рыболовство ведущих рыбопромышленных держав (США, Канады, Норвегии, Японии, Китая), а также Европейского союза.

Автором сделан вывод, что некоторые подходы, способы и приемы в правовом регулировании рыболовства являются эффективными в ряде зарубежных государств. Однако в России они недостаточно эффективны в силу менталитета населения и некоторых негативных тенденций жизни нашего общества (правовой нигилизм, монополизм, коррупция).

Диссертантом подробно рассмотрено законодательство государств-участников СНГ и сделан вывод о схожести правового регулирования использования и охраны водных биоресурсов. Особое внимание уделяется Модельному рыбохозяйственному кодексу, принятому на тридцать шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников

СНГ Постановлением от 16 мая 2011 года №36-6. Некоторые положения указанного Кодекса нашли свое отражение в правовом регулировании отношений по использованию и охране водных биоресурсов в Беларуси, Украине, Туркменистане и Республике Казахстан.

Автором сделан вывод, что действующая редакция Закона о рыболовстве соответствует положениям Модельного рыбохозяйственного кодекса государств-участников СНГ. Законом о рыболовстве предусмотрены почти такие же правовые средства использования водных биоресурсов, как и Модельным кодексом: общий допустимый улов, квотирование, договорные, разрешительные. Однако, в отличие от Модельного рыбохозяйственного кодекса в Законе о рыболовстве предусмотрено осуществление рыболовства по договору о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели.

Вторая глава «Разрешения как правовые средства использования водных биоресурсов» состоит из двух параграфов. В ней рассмотрены природа двух разрешительных правовых средств и их место в системе изучаемого механизма. В связи с тем, что посредством разрешений обеспечивается управляемость отрасли рыбного хозяйства, автор пришел к выводу о невозможности полного замещения разрешительных правовых средств на договорные.

В первом параграфе «Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование» (далее – Решение) проанализированы нормативные правовые акты на предмет коллизии норм права, а также конкретные судебные споры, возникающие при осуществлении непредпринимательских видов рыболовства на основании Решения.

По результатам мониторинга российского законодательства и судебной практики автором сделан вывод о нерациональном использовании водных биоресурсов, добытых (выловленных) в научно-исследовательских и контрольных целях. В силу ч. 3.1 ст. 21 Закона о рыболовстве научно-исследовательские организации вынуждены уничтожать водные биоресурсы,

в случае если их физическое состояние не позволяет возратить их в среду обитания. Решение выявленной проблемы возможно путем сокращения круга случаев уничтожения «научных» и «контрольных выловов», а также закрепления на федеральном уровне условий распоряжения «использованных» водных биоресурсов в тех случаях, когда позволяет их состояние. При этом денежные средства от продажи научных и контрольных выловов могли бы использоваться в качестве источника финансирования дальнейших исследований водных биоресурсов и среды их обитания как части уставной деятельности.

Во втором параграфе «Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов» рассмотрены понятие и содержание названного правового средства и его соотношение с другими правовыми средствами. Также отмечается, что получение природопользователями Разрешения является обязательным для осуществления всех видов рыболовства. При этом почти во всех случаях в Разрешении дублируются условия осуществления рыболовства, содержащиеся в иных правоустанавливающих документах. В результате исследования автором сделан вывод о ненужном дублировании одних и тех же условий рыболовства в двух разных правоустанавливающих документах при осуществлении одного вида рыболовства.

Например, для осуществления промышленного рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, требуется получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов и заключить договор пользования водными биоресурсами. Данные правоустанавливающие документы предоставляют хозяйствующему субъекту одно и то же право – право на добычу (вылов) водных биоресурсов. Условия осуществления рыболовства, закрепленные в договоре пользования водными биоресурсами, дублируются в разрешении. Тем самым, необходимость в получении двух одинаковых правоустанавливающих документов отсутствует.

Третья глава «Договорные конструкции как правовые средства использования водных биоресурсов» состоит из четырех параграфов. При рассмотрении каждого вида договора автором проанализированы права и обязанности сторон договора, условия осуществления рыболовства, а также случаи изменения и расторжения договоров, указанные в нормативных правовых актах. В силу изменчивости законодательства данные правовые конструкции исследованы в динамике. Автором рассмотрено действие правовых норм на практике, проанализированы многочисленные судебные акты.

По результатам исследования договорных отношений автором выявлено совмещение контрольно-надзорных функций органа государственной власти в области рыболовства (Росрыболовства) с правами и обязанностями этого органа как стороны по договору. Поэтому было высказано предложение о передаче существующему органу государственной власти (Росприроднадзору) полномочий по осуществлению контроля и надзора в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В первом параграфе «Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов» приведены новеллы в Законе о рыболовстве, касающиеся регулирования отношений по использованию водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается. Автором рассмотрены новые разновидности данного договора:

- договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в морских водах;
- договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов во внутренних водных объектах;
- договор о закреплении доли международной квоты, предоставленной Российской Федерации.

Разделение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на три подвида обусловлено использованием водных

биоресурсов в зависимости от видов квот, распределенных между конкретным природопользователями.

По итогам исследования автором сделан вывод, что договор о закреплении доли квоты вылова водных биологических ресурсов необходим для правового обеспечения всего процесса рыболовства в отношении ценных водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается. Только после заключения этого договора уполномоченные лица вправе получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, необходимое для легального осуществления рыболовства.

Во втором параграфе «Договор пользования рыболовным участком» рассмотрен названный вид договора путем сравнения с договорами, предусмотренными в других отраслях права, – договором аренды (ст. 606 ГК РФ) и договором водопользования (ст. 12 ВК РФ).

При сравнительном анализе рассматриваемого договора с договором аренды отмечено главное отличие – отсутствие регулярной платы за пользование арендованного объекта. В правоотношениях, возникающих из договора пользования рыболовным участком, плата берется лишь в ходе проведения торгов на право заключения договора этого вида.

При сопоставлении договора пользования рыболовным участком с договором водопользования сделан вывод, что заключение этих двух договоров направлено на предоставление в пользование водного объекта или его части. В этом заключается общая черта названных договоров. При этом диссертантом указано, что не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для рыболовства (ст. 11 ВК РФ).

В третьем параграфе «Договор пользования водными биоресурсами» в связи с названной правовой конструкцией исследовано соотношение понятий «пользование» и «добыча (вылов)» водных биоресурсов. Понятие «пользование» предполагает извлечение пользы из

объекта материального мира, благодаря его полезным свойствам. При этом «добыча (вылов)» подразумевает изъятие водных биоресурсов из среды их обитания. В этом смысле добыча есть вариант пользования водными биоресурсами. Диссертантом сделан вывод о том, что при осуществлении промышленного видов рыболовства пользование водными биоресурсами невозможно без их изъятия из среды их обитания.

В связи с этим возникает необходимость в изменении названия «договора пользования водными биоресурсами» на корректное название «договор о добыче (вылове) водных биоресурсов».

В результате анализа подзаконных нормативных правовых актов и правоприменительных судебных актов в области рыболовства автором выявлена отличительная черта договора пользования водными биоресурсами. Государственный орган исполнительной власти вправе расторгать договор в одностороннем порядке без обращения в суд в случаях, предусмотренных законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, что свидетельствует о неравноправии сторон договора, деформации договорных правовых средств, частичном наделении их чертами разрешительных правовых средств.

В четвертом параграфе «Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели» рассмотрен вид договора, который сам по себе является новеллой российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Автором проанализированы нормы права, регулирующие порядок подготовки и заключения договора, а также существенные условия договора.

Диссертантом отмечено, что рыбопромышленные предприятия заинтересованы в заключении договора о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели. Однако не все предприниматели в области рыболовства намерены получать инвестиционные квоты. Скорее всего, такая осторожность вызвана рисковым

характером инвестиционной деятельности в области рыбного хозяйства, а также сложной процедурой заключения договора.

Четвертая глава «Правовые средства обеспечения свободного и бесплатного использования водных биоресурсов» состоит из двух параграфов. Особенность правового регулирования заключается в том, что в ряде случаев нормами права обеспечивается осуществление любительского, спортивного и традиционного рыболовства без правоустанавливающих документов и сопряженных с ними процедур и без взимания платы. При этом важное значение имеют нормы права, закрепляющие ограничительные условия по орудиям, способам, местам, районам и периодам вылова водных биоресурсов.

В первом параграфе «Использование водных биоресурсов в целях осуществления свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства» проанализировано действующее законодательство, позволяющее осуществлять названный вид рыболовства неограниченному кругу лиц и без взимания платы. Рассматриваемый вид рыболовства сравнивается автором со сбором общедоступных вещей (плодов, ягод, грибов, орехов), в связи с чем приводятся памятники римского права.

Автором отмечено, что осуществление свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства в самых общих чертах регулируется гражданским законодательством, а специальные условия (запреты и ограничения) закреплены в законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

В качестве угрозы для свободного и бесплатного рыболовства рассмотрены случаи образования гражданами незаконной организации любительского и спортивного рыболовства, приводящей к нарушению действующего законодательства, прав других граждан. В связи с этими негативными явлениями приведена судебная практика.

Автор обратил внимание, что 1 января 2020 года вступит в силу новый Федеральный закон от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и

о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому любительское рыболовство на основании договора пользования рыболовным участком и разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов будет осуществляться только в отношении видов водных биоресурсов, перечень которых будет утверждаться Росрыболовством, на рыболовных участках в Байкальском, Дальневосточном, Северном и Восточно-Сибирском рыбохозяйственных бассейнах. В остальных случаях любительское рыболовство на водных объектах общего пользования будет осуществляться свободно и бесплатно.

Во втором параграфе «Использование водных биоресурсов в целях осуществления свободного и бесплатного традиционного рыболовства» проанализированы условия осуществления рыболовства коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока России, а также проведен мониторинг судебной практики. К таким условиям относятся единоличное осуществление гражданином, относящимся к КМНС, рыболовства в местах традиционного проживания малочисленных народов (при условии, что и сам гражданин проживает на этой территории) в пределах предоставленных квот и в отношении водных биоресурсов, которые не занесены в Красную книгу Российской Федерации.

В результате исследования автором сделан вывод о том, что условия осуществления свободного и бесплатного традиционного рыболовства содержатся в различных нормативных правовых актах, в том числе в бассейновых правилах рыболовства. Отсутствие единообразных правил, где были бы прямо закреплены случаи осуществления традиционного рыболовства без каких-либо правоустанавливающих документов и сопряженных с этим процедур, затрудняет понимание и использование своих юридических возможностей со стороны коренных малочисленных народов. В связи с этим возможно возникновение злоупотреблений и коррупционных проявлений в результате рыболовной деятельности этих народов. Предлагается закрепить названные требования в Законе о рыболовстве.

В заключении автором сделаны основные выводы по результатам исследования.

В приложении приведена сравнительная характеристика договоров в области рыболовства в таблице.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК России для опубликования результатов диссертационного исследования:

1. Федорова Н.С. Договорные и разрешительные способы регулирования в области рыболовства и вопросы их совершенствования // *Аграрное и земельное право*. – 2017 г. – № 04 (148). – с. 52-56.

2. Федорова Н.С. Новое в законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов // *Аграрное и земельное право*. – 2017 г. – № 11 (155). – с. 69-75.

3. Федорова Н.С. К вопросу о совершенствовании правового механизма регулирования использования водных биоресурсов // *Право и государство: теория и практика*. – 2018 г. – № 4 (160). – с. 97-103.

Иные публикации:

4. Федорова Н.С. Совершенствование механизма правового регулирования использования водных биоресурсов // *Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права»* (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): [сборник] / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрва. – М.: ИГП РАН, 2018. – с. 269-275.

5. Федорова Н.С. Роль разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов в правовом механизме использования водных биоресурсов // *Предпринимательство и инновационная деятельность: зарубежный опыт и российские особенности: материалы Международной научно-практической*

конференции (октябрь 2018 г.) / под ред. Степанян Т.М. – Ярославль:
Канцлер, 2018. – с. 149-152.