

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук
Сиваков Дмитрий Олегович

Москва – 2019

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Правовой механизм использования водных биоресурсов: общая характеристика	15
§1. Эволюция правового механизма использования водных биоресурсов .	15
§2. Понятие и содержание правового механизма использования водных биоресурсов	27
§3. Правовой механизм использования водных биоресурсов по законодательству зарубежных государств	60
Глава 2. Разрешения как правовые средства использования водных биоресурсов	74
§1. Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование	74
§2. Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов	89
Глава 3. Договорные конструкции как правовые средства использования водных биоресурсов	100
§1. Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов	100
§2. Договор пользования рыболовным участком	117
§3. Договор пользования водными биоресурсами	126
§4. Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели	135
Глава 4. Правовые средства обеспечения свободного и бесплатного использования водных биоресурсов	144
§1. Использование водных биоресурсов в целях осуществления свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства	144
§2. Использование водных биоресурсов в целях осуществления свободного и бесплатного традиционного рыболовства	155
Заключение	163
Список использованных источников	169
Приложение 1	192

Введение

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

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.

исчерпанию водных биологических ресурсов. Следовательно, определяющей 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. Маргузалиева и А.Н. Щеколюдиной.

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, 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;

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

- 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.

б. 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, рыбакам-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.

Глава 1. Правовой механизм использования водных биоресурсов: общая характеристика

§1. Эволюция правового механизма использования водных биоресурсов

Рыболовство на Руси осуществлялось с самых давних времен и являлось одним из самых распространенных видов деятельности. В период Киевской Руси начали создаваться рыболовецкие артели – ватаги.

Первый кодифицированный источник русских законов – Русская правда Ярослава Мудрого – не упоминала правила и порядок рыболовства. Между тем, рыба упоминается как источник питания в ст. 42 Русской правды в краткой редакции: «А если случится пост - давать вирнику рыбу, и взять ему за рыбу 7 резан»¹. Предполагается, что рыболовство осуществлялось без каких-либо разрешений, свободно, как само собой разумеющееся занятие. Очевидно, что в те времена отсутствовала нехватка рыбных запасов, и регулирование рыболовства не требовало особого внимания.

В X веке вылов рыбы осуществлялся на основании права владения водоемами и рыбными ловлями, которые, однако, могли быть переданы (без земли) другим лицам во временное или бессрочное пользование. Рыбными ловлями владели высокопоставленные светские и духовные лица, монастыри, а иногда и люди низших сословий. Были и такие участки, которые ни в чьем владении не состояли, и где дозволялось ловить рыбу любому желающему².

Выборным князьям новгородцы давали особые договорные грамоты на право пользования рыбными ловлями. Иногда рыбными ловлями владели сообща, и каждый из компаньонов имел право распоряжаться своей долей улова по собственному усмотрению. Монастырям рыбные ловли доставались обыкновенно в дар от князей или бояр. Впрочем, нередко святые отцы оформляли на угодья купчую и платили за них сполна. Монахи и сами занимались промыслом и привлекали к этому монастырских крестьян. В

¹ Памятники древне-русского законодательства: Русская правда. Судные грамоты (Псковская и Новгородская). Судебники: С предвар. замечаниями и крат. словарем / Публикатор Я.Г. Северский. - Санкт-Петербург: кн. маг. А.Ф. Цинзерлинга, 1893. с. 7.

² Мосияш С. Рыболовство в Древней Руси // Рыболов. Двухмесячное приложение к журналу «Рыбоводство». Январь-февраль, № 1 М., 1986. С. 55-58.

монастырских уставных грамотах среди прочих повинностей, налагаемых на крестьян, упоминается и обязанность «ез бить и рыболовные снасти исправлять»¹.

В период правления Ивана III в XV в. известным памятником русского права Судебником 1497 года систематизировались многие нормы процессуального и материального права, в том числе земельного. Однако, отношения по осуществлению рыболовства, основания и условия вылова рыбы не регулировались. Не упоминались также правила использования и охраны среды обитания водных биоресурсов – озер, прудов, рек и т.д.

Первые прообразы нормативных актов, регулирующих рыбную ловлю, начали издаваться в 16 в. Так, сохранившаяся «Жалованная грамота Великого Князя Василия Иоанновича галичским рыболовам на рыбную ловлю в Галичском озере, реке Вексе и падучих речках» 23 марта 1506 года содержала имена «рыболовей» (рыбаков), которым предоставлялось право ловить рыбу в определенных местах, в данном случае в озере и реке в Вексе: «опроче тех рыболовей не ловити рыбы в озере и в речке в Вексе и в падучих речках никому». При этом рыболовы должны «давати с году на год на мой дворец полтретьядцать рублей», тем самым вылов рыбы определенными лицами осуществлялся за плату². Такие царские указы носили индивидуальный характер и распространялись только на определенный круг лиц и регулировали ловлю рыбы в определенных водных объектах.

На территории Великого княжества Литовского ловля рыбы регулировалась Статутом Великого княжества Литовского 1529 года: согласно ст. 7 Раздела девятого тот, кто «выловил рыбу из чужого озера или из садка, или из пруда или порубил ез, тот должен платить за насилие, а также возместить убытки»³. Причем в соответствии со ст. 4 раздела 9 Статута

¹ Мосияш С. Рыболовство в Древней Руси // Рыболов. Двухмесячное приложение к журналу «Рыбоводство». Январь-февраль, № 1 М., 1986. С. 55-58.

² Из истории рыболовства на Руси. // Журнал «Рыбоохрана России»: избранные статьи / <http://tsuren.ru/publishing/riboohrana-magazine/>

³ Статут Великого княжества Литовского 1529 года. / под ред. академика АН Литовской ССР К.И. Яблонскиса. Мн.: Издательство Академии наук БССР, 1960. с. 196.

тот, «кто выловит рыбу из чужого озера, находящегося в его пуще, должен владельцу озера заплатить за насилие, а нам, великому князю, столько же, а за рыбу столько, сколько пострадавший укажет под присягой, какой ему причинен ущерб в рыбе»¹. Исходя из приведенных норм можно предположить, что ловля рыбы разрешалась только в своих озерах, а в чужих озерах была под запретом. При этом не предусматривалась законная ловля рыбы на основании каких-либо разрешительных документов и за плату. Следовательно, рыба, обитающая в водном объекте, принадлежала тому лицу, которому принадлежал соответствующий водный объект.

Другим памятником русского права – Судебником Ивана IV 1550 года – также не регулировались отношения по использованию водных биоресурсов. Предполагается, что к этому времени также, как и в X веке, не уделяется особое внимание ловле рыбы, а рыболовство продолжает оставаться основным родом деятельности, не приносящим вреда государству.

Первым кодифицированным актом, содержащим упоминания об условиях использования водных биоресурсов, а точнее рыбы, является Соборное уложение 1649 года. В ст. 8 главы III, посвященной охране феодального порядка в царском дворе и дворцовых селах, Соборного уложения 1649 г. говорилось: «А кому лучится стояти в государевых в дворцовых селех, и тем в государевых прудех и в озерах рыбы на себя не ловити. А будет кто без государева повеления в дворцовых селех учнет в государевых прудех и в озерах рыбу ловити, и на том взятии на государя пеня, или ему наказание учинити, что государь укажет»². Данная норма предусматривала санкцию за самостоятельную без разрешения царя ловлю рыбы в прудах и озерах в период нахождения служилых людей в государевых дворцовых селах.

Интересной представляется ст. 239 главы X, в которой говорится: «А будет у кого ... рыбные ловли, ... в государеве, или в помещикове, или в

¹ Статут Великого княжества Литовского 1529 года. / под ред. академика АН Литовской ССР К.И. Яблонскиса. Мн.: Издательство Академии наук БССР, 1960. с. 196.

² Соборное уложение 1649 г. // Полное собрание законов Российской империи, том 1. СПб, 1830 г., с. 7.

вотчинникове лесу, и тем людем теми своими бортными ухожьи, и озеры, и санными покосы владети по старым межам, и санных покосов за межею вново на чюжей земле не прибавливати. ... Такоже и тем людем, чей тот лес, чюжим бортным ухожьем, и рыбными ловлями, и санными покосами, насильством не владети, и в те угодыя не вступатся никоторыми делы»¹. В данной статье подробно регламентируется право пользования чужим имуществом в определенных пределах – сервитутное право. Таким образом, государь мог предоставить в пользование феодалу рыбные угодыя, расположенные на территории пожалования, предоставленного другому феодалу².

Кроме того, за пользование рыбными угодыями полагалась уплата государева оброка, о чем свидетельствует ст. 23 главы XVII: «А которые бортные ухожьи, или рыбныя ловли, ... и всякия угодыя на государевых землях, а не на поместных и не на вотчинных землях, и которые бортные ухожьи и всякия угодыя на отхожих землях, а владеют ими тех же помещиков и вотчинников крестьяне и иные всякия люди на оброке, и тем обротчиком и вперед с тех земель и со всяких угодей оброк платить, а из окладу того оброку не выкладывать»³.

Таким образом, с середины XVII века рыбные ресурсы находились исключительно в государственной собственности, и только царь мог предоставить в пользование те или иные рыбные угодыя. При этом отношения по использованию (ловле) рыбных ресурсов рассматривались с точки зрения защиты имущества государя, царского двора, а не как отношения по природопользованию и защите водных биоресурсов, как природном ресурсе.

Однако, сравнивая нормы Соборного уложения и нормы современного российского законодательства, можно предположить, что такой подход к

¹ Там же, с. 54-55.

² Соборное уложение 1649 года: текст, комментарии. / Рук.авт.колл. А.Г. Маньков. Ленинград, издательство «Наука» Ленинградское отделение, 1987. С. 220.

³ Полное собрание законов Российской империи, том 1. СПб, 1830 г., с. 92

регулированию данной сферы отношений стал прообразом существующих разрешительных средств использования водных биоресурсов.

Во время правления следующего монарха, ситуация с водными биоресурсами начала изменяться. Изданные Петром I указы регулировали не только отношения по использованию (ловле) рыбных ресурсов, но и были направлены на их охрану. Так, первым рыбоохранным актом считается Указ Петра I 1698 года, которым запрещалось ловить мелкую сельдь «на обиход, на великого государя, и на себя, и на продажу - пусть останется для расплода». Указом 1704 года «запрещалось употребление самоловов, так как редкая рыба может миновать их, и попадет всякая без разбора, крупная и мелкая»¹. Петром I также было узаконено существующее государственное право собственности на рыбные ловли.

Затем, указом Екатерины I от 31 марта 1727 «Об отдаче рыбных ловель на откуп тем, в чьих владениях оныя находятся» рыбные ловли перешли частным, дворцовым, монастырским и архиерейским владельцам «в вечное содержание, без перекупки»².

В середине XVIII века Екатерина II манифестом «О разных постановлениях касательно торговли» от 31.07.1762 года³ утвердила свободное развитие промышленности и восстановила местную систему окладов 1727 года. Позже, 21 апреля 1785 грамотой «На права, вольности и преимущества благородного Российского Дворянства»⁴ и грамотой «На права и выгоды городам Российской империи»⁵ 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.

Примечательно то, что до XIX в. внимание уделялось только ловле рыбы в пресных водах, устанавливались ограничения по способам и орудиям

¹ Вешняков В.И. Рыболовство и законодательство. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1894, с. 441.

² Полное собрание законов Российской империи, том 7. СПб, 1830 г., с. 775.

³ Полное собрание законов Российской империи, том 16. СПб, 1830 г., с. 37.

⁴ Полное собрание законов Российской империи, том 22. СПб, 1830 г., с. 344.

⁵ Полное собрание законов Российской империи, том 22. СПб, 1830 г., с. 358.

лова, а также разрешались вопросы права собственности на рыбные запасы. И только в начале XIX в. императором Александром I именованным указом 1802 года был провозглашен принцип свободы моря и вольного промысла¹.

В середине XIX в. для части российских территорий стали разрабатываться и вводиться районные правила рыболовства. В период отмены крепостного права рыбный промысел крестьян, получавших личную свободу, регламентировался уставными грамотами.

Тогда же начинали предприниматься первые попытки составить кодифицированный нормативно-правовой акт, регулирующий рыболовство. Первый «Проект общих правил рыболовства в России» был опубликован в 1884 году и предусматривал положения об ограничениях времени, местах, способах и орудиях лова, а также о размерах разрешенных к отлову рыб.

В конце XIX в. были изданы важные законодательные акты: Закон 1876 г. «О льготах рыбопромышленникам по постройке судов» и Закон 1886 г. «О правах на рыбную ловлю», согласно которым рыбакам предоставлялись различные привилегии².

Таким образом, в дореволюционной России законодательные акты в рассматриваемой сфере содержали в себе охранные мероприятия, направленные по большей части на ограничения по способам и орудиям лова. А права частных лиц на осуществление рыболовства регламентировалось уставными грамотами. Поскольку все рыбные запасы по общему правилу находились в собственности государя, то право вылова предоставлялось на основании однолетней и многолетней аренды морских и пресноводных акваторий³, что положило начало развитию договорных средств регулирования отношений в области рыболовства.

В советский период начала формироваться ныне действующая система договорных и разрешительных правовых средств использования водных

¹ Вешняков В.И. Рыболовство и законодательство. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1894, с.445.

² Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие. Отв. ред. Е.Л. Минина. М. ИГиСП. Инфра-М. 2016г., с. 105.

³ Там же, с. 106.

биоресурсов. При этом водные биоресурсы рассматривались в качестве составляющей животного мира, а регулирование их использования и охраны осуществлялось подзаконными нормативными правовыми актами.

Циркуляром Главного Управления Рыболовства и Государственной Рыбной Промышленности Народного комиссариата продовольствия РСФСР «С руководящими указаниями в отношении использования рыбных ловель» от 10 марта 1920 г. № 154 рекомендовалось допускать рыболовство только в разрешительном порядке, чтобы «было добыто возможно большее количество рыбы, но чтобы в то же время добываемая рыба не распылялась и не служила предметом спекуляции». Этим же циркуляром разрешалось предоставлять рыбные ловли исключительно рыбачьим организациям или рыбакам. Кроме того, не допускалось предоставлять в аренду либо на ином праве рыбные ловли «нетрудовым общественным элементам»¹.

25 сентября 1922 года издается Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об организации и управлении рыбным хозяйством»², регулировавшее административное управление рыболовными угодьями и хозяйственную эксплуатацию рыбных ресурсов. Использование рыбы зависело от вида рыбопромыслового угодья, в котором осуществлялась ловля. Согласно указанному Постановлению все рыболовные угодья подразделялись на 3 вида: 1) промысловые угодья общегосударственного значения; 2) промысловые угодья местного значения; 3) не промысловые угодья. Промысловые угодья общегосударственного значения эксплуатировались государством или путем организации государственных рыбопромышленных предприятий, или путем сдачи в аренду организациям и частным лицам. Промысловые угодья местного значения эксплуатировались через местные продовольственные органы хозяйственным способом или путем сдачи в аренду. Непромысловые угодья предоставлялись в бесплатное пользование

¹ Систематический сборник декретов и распоряжений правительства по продовольственному делу, книга четвертая. 1 января 1920 г. – 1 июля 1920 г. / Москва. Третья Типография Полиграфического отдела М.С.Н.Х. при Наркомпроде. С. 306.

² Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1922 г. Москва, 1950 г., с. 1364-1369.

гражданам РСФСР. Таким образом, правовой механизм использования рыбных ресурсов включал в себя договорные правовые средства и нормы права.

Постановлением Совета Труда и Оборона от 03 июля 1925 г. утверждено Положение о рыбном хозяйстве¹, согласно которому рыбопромысловые угодья эксплуатировались «арендным порядком или путем взимания билетного либо попудного сбора на право лова рыбы, боя зверя и добычи других водных продуктов, а также за право скупа таковых». Наряду с договорными средствами применялись также и разрешительные, оформляемыми в виде билета.

Следующим Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июля 1927 года «Об утверждении Положения о рыбном хозяйстве»² использование рыбопромысловых угодий на основании договора аренды и билетов сохраняется. Помимо этого, вводится категория публичных торгов на право заключения договора аренды рыбопромысловых угодий, которые не сданы в аренду в плановом порядке. Этот нормативно-правовой акт комплексного характера урегулировал производственные, организационные и природоохранные аспекты использования водных биоресурсов³.

Можно сделать вывод, что за период с 1920 по 1927 гг. сформировался прообраз некоторых ныне действующих правовых средств правового механизма использования водных биоресурсов: рыбопромысловые угодья передавались в аренду (сопоставимо с договором пользования рыболовным участком), или на основе билета (подобно разрешительным средствам), а также бесплатная эксплуатация некоторых угодий (прообраз бесплатного и свободного любительского лова). Кроме того, в настоящее время сохранился порядок заключения договоров на основе торгов.

¹ Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР № 58 от 19.09.1925.

² Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР № 102 от 05.11.1927.

³ Памятники российского права. в 35 т. Т. 25. Природоресурсное и природоохранное законодательство РСФСР: учебно-научное пособие / под общ. ред. заслуженного деятеля науки РФ д.ю.н., проф. С.А. Боголюбова, д.ю.н., проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. с. 317.

Впоследствии Постановлением Совмина СССР от 15.09.1958 г. № 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» было утверждено Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР¹. Согласно данным правилам лов рыбы в рыбохозяйственных водоемах за пределами прибрежных промысловых участков производился предприятиями и организациями по разрешениям, выдаваемым органами рыбоохраны на каждое судно или промысловое орудие лова. Любительское и спортивное рыболовство осуществлялось бесплатно. В целях организации любительского и спортивного рыболовства соответствующие предприятия заключали договоры с органами государственной власти. Тем самым, рыболовство осуществлялось на основании договорных и разрешительных правоустанавливающих документов, а также бесплатно.

В 70-е годы прошлого столетия существовал лицензионный порядок использования водных биоресурсов при осуществлении спортивного и любительского рыболовства в отношении ценных видов рыбы. Так, приказом Министерства рыбного хозяйства СССР от 31.01.1977 № 62 было утверждено «Типовое положение о порядке лова рыбы ценных видов по лицензиям»², указывающее на то, что единым документом, дающим право на вылов рыбы (одного или нескольких экземпляров) ценных видов, является лицензия, которая выдается за плату. Важным аспектом является упоминание о том, что денежные средства, получаемые за выдачу лицензий на спортивный и любительский лов рыбы, используются на проведение мероприятий по охране и воспроизводству рыбных запасов, чего так не хватает в действующем законодательстве.

За этот период произошло развитие разрешительных правовых средств использования водных биоресурсов – место платных билетов заняли лицензии.

¹ «СП СССР», 1958, № 16, ст. 127.

² Приказ Минрыбхоза СССР от 31.01.1977 № 62 «Об утверждении Типового положения о порядке лова рыбы ценных видов по лицензиям» // СПС «Консультант плюс».

В 80-е годы XX в. регулирование рыболовства не имело стремительного развития. Нормы по использованию и охране водных биоресурсов содержались в специальных законах о животном мире. Законом РСФСР от 14.07.1982 г. «Об охране и использовании животного мира»¹ предусматривалось ведение промыслового лова рыбы и промысла водных беспозвоночных и морских млекопитающих на промысловых участках рыбохозяйственных водоемов на основе предоставленного уполномоченным органом соответствующего права.

Следующим нормативным правовым актом в области охраны и использования животного мира стал Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»², восполнявший пробелы регулирования рыболовства до 2004 года – до принятия действующего Закона о рыболовстве.

Согласно ст. 33 Закона о животном мире в редакции, действовавшей до принятия Закона о рыболовстве, право владения и пользования объектами животного мира осуществлялось на условиях и в пределах, установленных законом, лицензией и договором с органом государственной власти, предоставляющим соответствующую территорию, акваторию для осуществления пользования животным миром. Лицензии могли быть как долгосрочные, так и разовые.

Долгосрочная лицензия являлась разрешительным документом использования водных биоресурсов и содержала обязательные условия такого использования. Порядок выдачи долгосрочных лицензий устанавливался Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира»³. Долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира в случае отнесения их к объектам федеральной собственности выдавались на основании решений Правительства Российской

¹ «Ведомости ВС РСФСР», 1982, № 29, ст. 1029.

² СЗ РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.

³ СЗ РФ, 13.01.1997, № 2, ст. 243.

Федерации, если законодательством Российской Федерации не был установлен иной порядок.

Во исполнение названного Постановления Приказом Минсельхозпрода РФ и Госкомэкологии РФ от 22 июня 1998 г. № 378/400 «О мерах по выполнению Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 г. № 1574»¹ были утверждены: форма долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира, форма заявки на получение объектов животного мира в пользование и порядок определения размеров сбора за выдачу долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира.

Долгосрочная лицензия выдавалась на определенный срок в зависимости от целей и сроков осуществления пользования природным ресурсом. Неотъемлемой частью лицензии являлись условия пользования животным миром, а также акваториями, необходимыми для осуществления такого пользования.

Примечательно, что рыболовство в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе осуществлялось на основании лицензий (разрешений), которые выдавались в пределах выделенных лимитов и квот².

Что касается рыболовства в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, то оно регулировалось Правилами вылова (добычи) водных биологических ресурсов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2001 г. № 566³. Указанными правилами закреплялся разрешительный порядок предоставления водных биоресурсов в пользование в указанных целях.

В соответствии со ст. 40 Закона о животном мире в редакции, действовавшей по состоянию на 2006 год, на основании согласования орган

¹ «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 21, 31.08.1998.

² Постановление Правительства от 12.02.2001 № 102 «Об утверждении Правил регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, выданных российским и иностранным юридическим лицам и гражданам» // СЗ РФ, 19.02.2001, № 8, ст. 753.

³ СЗ РФ, 06.08.2001, № 32, ст. 3329.

исполнительной власти субъекта Российской Федерации и пользователь животным миром заключали договор о предоставлении в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством. Следует учесть, что данный договор заключался одновременно с получением соответствующей лицензии.

Принятый в 2004 году ныне действующий Закон о рыболовстве создал единую основу правового регулирования отношений в области водных биоресурсов¹. Закон о рыболовстве установил в качестве оснований использования водных биоресурсов решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование и разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов (вместо действующих ранее лицензий) и различные договоры на пользование водными биоресурсами.

Поскольку водные биоресурсы, за исключением водных растений, входят в понятие животного мира, то в настоящее время Закон о животном мире устанавливает общие начала охраны водных биоресурсов и условия их использования. При этом в ст. 42 Закона о животном мире содержится бланкетная норма, указывающая на то, что отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а также абз. 11 и 12 ч. 1 ст. 6, ч.ч. 3 и 4 ст. 16.1, ст.ст. 16.2 и 49.1 Закона о животном мире. Тем самым, в Законе о животном мире содержатся общие нормы, регулирующие отношения по использованию водных биоресурсов, а нормы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, в том числе Закона о рыболовстве, являются специальными. При этом, опять-таки, это утверждение не касается водных растений, входящих в состав водных биоресурсов, но никак не относящихся к животному миру.

¹ Сиваков Д.О. Закон о водных биоресурсах: предыстория, содержание, перспективы // Право и экономика. № 3. 2005. с. 49.

§2. Понятие и содержание правового механизма использования водных биоресурсов

Водные биологические ресурсы представляют собой совокупность рыб, водных беспозвоночных, водных млекопитающих, водорослей, других водных животных и растений, находящихся в состоянии естественной свободы (ст. 1 Закона о рыболовстве¹).

Перечисленные выше водные биологические ресурсы относятся к природным ресурсам², правовое регулирование использования и охраны которых осуществляется посредством норм специального законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов состоит из Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Закона о рыболовстве).

Отчасти вопросы рыболовства и сохранения водных биоресурсов решаются в Федеральных законах от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»³, от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»⁴, от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»⁶, от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»⁷, от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»⁸.

Немаловажную роль играют подзаконные нормативные правовые акты в области рыболовства, закрепляющие порядки определения и утверждения

¹ СЗ РФ, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

² Ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

³ СЗ РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.

⁴ СЗ РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6273.

⁵ СЗ РФ, 08.07.2013, № 27, ст. 3440.

⁶ СЗ РФ, 04.12.1995, № 49, ст. 4694.

⁷ СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3833.

⁸ СЗ РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2220.

общих допустимых уловов, распределения квот в соответствии с видами рыболовства, заключения договоров, выдачи, изменения, приостановления, аннулирования разрешительных документов, а также правила осуществления непредпринимательских видов рыболовства.

В силу того, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ¹, органы законодательной власти субъектов РФ уполномочены издавать свои нормативные правовые акты в указанной сфере. Так, например, на территории Камчатского края действует Закон от 14.04.2008 № 29 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Камчатском крае»². Уполномоченными органами власти субъектов РФ принимаются также и подзаконные нормативные правовые акты.

По мнению профессора М.М. Бринчука, совокупность правовых норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный правовой институт права природопользования³. По мнению других ученых, Н.Н. Веденин, Р.К. Гусев и др., право природопользования представляет собой совокупность однородных правовых норм, устанавливающих основные условия, принципы и порядок природопользования, основания его возникновения, прекращения и изменения, а также содержание прав и обязанностей всех природопользователей⁴.

Такое определение распространяется на использование всех природных ресурсов, в том числе и водных биологических. Сам термин «использование водных биоресурсов» подразумевает собой процесс их использования на конкретно определенных условиях, возникающий и прекращающийся на предусмотренных законом основаниях, при которых обеспечивается

¹ П. «в» ч. 1 ст. 73 Конституции РФ.

² URL: <http://docs.cntd.ru/document/819044157> (дата обращения - 01.12.2018).

³ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

⁴ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 160 с.

надлежащая охрана водных биоресурсов. Такое использование вытекает из разрешительного режима (типа) правового регулирования природоресурсных отношений, выражающегося в формуле «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе». При этом могут применяться ограничивающие условия в виде установления конкретных обязываний¹.

Любая деятельность по использованию водных биологических ресурсов, должна осуществляться в соответствии с принципами законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Наиболее значимым является принцип «приоритета сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав» (ч. 2 ст. 2 Закона о рыболовстве).

Понятие «сохранение водных биоресурсов» раскрывается в законодательстве 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 (п. 7 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве).

Из приведенного выше определения следует, что сохранение водных биоресурсов обеспечивает условия для их дальнейшего полноценного использования хозяйствующими субъектами. Использование водных биоресурсов, при котором обеспечивается их охрана, соответствует признакам рационального использования.

Понятие рационального природопользования в науке раскрывается по-разному. Так, А.К. Голиченков понимает рациональное использование природных ресурсов следующим образом: «одна из форм экологической деятельности, заключающаяся в сохранении такого качества окружающей

¹ Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права. / Экологическое право. 2018. № 1. с. 9-10.

природной среды и природных ресурсов, с одной стороны, и достижение таких национальных моделей производства и потребления и такой международной экономической системы – с другой, при которых разработка природных ресурсов обеспечивает экономический рост и устойчивое развитие общества»¹.

Профессор Т.В. Петрова, рассматривая рациональное использование природных ресурсов как право и обязанность правообладателей природных ресурсов, вкладывает в данное понятие «не только возможность использовать природный ресурс в соответствии с целевым назначением, разрешенным использованием, условиями договора, но и делать с наибольшей экономической отдачей и (или) максимально возможным достижением тех целей, для которых этот природный ресурс испрашивался (приобретался)»².

По мнению Е.А. Галиновской, рациональное природопользование понимается как основанное на научно обоснованном подходе неистощительное комплексное воздействие на окружающую природную среду (в целях комплексного правового регулирования охраны окружающей среды в составе институтов экологического права)³.

Профессор Г.А. Аксененок пишет, что «использование природных ресурсов должно быть признано рациональным, если оно удовлетворяет соответствующие экономические потребности в пределах экологической разумности, а сама экономическая деятельность осуществляется с соблюдением соответствующих экологических требований, направленных на охрану природы как базы природопользования»⁴.

Можно заметить, что все приведенные точки зрения сводятся к тому, что рациональное использование природных ресурсов подразумевает

¹ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М.: Городец, 2008, с. 287.

² Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики / Экологическое право. 2016. № 3. с. 33-34.

³ Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010. (автор главы – Е.А. Галиновская) с. 75.

⁴ Право природопользования в СССР / науч. рук. колл. Н.И. Краснов. М.: Наука, 1990, (автор главы – Г.А. Аксененок) с. 22.

сочетание использования их в целях извлечения экономической выгоды и соблюдения при этом требований по охране.

Применительно к водным биоресурсам, их использование должно осуществляться максимально устойчиво, то есть добыча водных биоресурсов может быть в максимально возможных из допустимых объемов при условии их охраны, что соответствует требованиям законодательства. Так или иначе, любое использование водных биоресурсов, являющееся антропогенным воздействием, не должно быть произвольным, хищническим и расточительным.

На сегодняшний день, одной из актуальных проблем в сфере природопользования стабильно является проблема обеспечения рационального и неистощительного использования природных ресурсов (в том числе водных биоресурсов). Эта проблема сложилась вследствие недостаточной эффективности действующего организационно-правового механизма. Однако, развитие природоресурсного законодательства происходит посредством совершенствования правовых механизмов предоставления и условий использования природных ресурсов: почти во всех сферах природопользования (за исключением недропользования) произошел отказ от лицензионной системы предоставления и использования природных ресурсов в пользу договорных отношений¹.

Осуществление всех видов рыболовства находится под воздействием различных ограничений, таких как объемы, способы, сроки, места осуществления рыболовства. В каждом правоустанавливающем документе (в договорах и в разрешительных документах) обязательно содержатся условия охраны водных биоресурсов при их надлежащем использовании. Такие условия должны быть направлены на максимальный улов без уменьшения

¹ Романова О.А. О развитии саморегулирования в сфере природопользования как одного из факторов устойчивого развития территорий в Российской Федерации / Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2018. № 5. с. 73.

величины и качества запасов водных биоресурсов¹. Следовательно, обязанности по охране водных биоресурсов соблюдаются частными лицами в процессе их использования.

Меры по обеспечению охраны водных биоресурсов заложены в обязанностях участников правоотношений, регламентированных нормами законодательства о рыболовстве, и направлены на поддержание устойчивого сочетания экологических и экономических интересов общества – максимальное извлечение пользы от использования водных биоресурсов, не приводящее к их истощению и негативному воздействию. Такое использование можно назвать рациональным, при котором удовлетворяются публичные (сохранение водных биоресурсов, их воспроизводства и биоразнообразия) и частные (максимально возможная добыча) интересы общества.

Для регулирования и упорядочивания общественных отношений в области использования и охраны водных биоресурсов необходим соответствующий этим сложным отношениям правовой механизм.

Прежде всего стоит обратить внимание на соотношение понятий «механизм правового регулирования» и «правовой механизм».

В настоящее время в научной литературе выработалась довольно устойчивая позиция относительно понятия, сущности и содержания механизма правового регулирования. Наиболее распространено определение, выработанное профессором С.С. Алексеевым.

Исходя из представлений о механизме правового регулирования в общей теории права, мы, соглашаясь с профессором С.С. Алексеевым, рассматриваем его как «взятую в единстве всю совокупность юридических

¹ Шварц Х.И. Правовая охрана живых ресурсов открытого моря / Правовые вопросы охраны природы в СССР, сборник статей, Всесоюзный институт юридических наук; отв. ред. Г.Н. Полянская. Москва: Госюриздат, 1963, с. 313.

средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹.

Механизм правового регулирования определяется также как «система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права»².

По мнению А.Ф. Черданцева механизм правового регулирования определяется в качестве «идеальной модели, созданной в результате упрощения, огрубления процесса правового регулирования от второстепенных, негативных моментов»³.

В качестве составных частей механизма правового регулирования, которыми обеспечивается воздействие на общественные отношения, в теории выделяют следующие элементы: правовые акты государственных органов, содержащие общие властные предписания (нормы), официальные акты толкования (разъяснения) норм права государственными органами, правовые акты государственных органов, властно индивидуализирующих общие предписания (акты применения права) и правовые акты субъектов права, индивидуализирующих общие предписания (в субъективных правах и юридических обязанностях)⁴. По мнению профессора С.С. Алексеева «элементами механизма правового регулирования являются: юридические нормы; правоотношения; акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей»⁵.

Сущность механизма правового регулирования заключается в воздействии на общественные отношения с целью их упорядочивания. Такое воздействие осуществляется при процессе правового регулирования, в котором названные элементы (юридические нормы, правоотношения, акты

¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., изд-во «Юридическая литература», 1966, с. 5.

² Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – Москва: Проспект, 2018, с. 81.

³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт-М, 2002. С. 313.

⁴ Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. – М.: Юрид. лит., 1980, с. 122.

⁵ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, с. 34-35.

реализации субъективных юридических прав и обязанностей) выступают в качестве самостоятельных стадий.

В отличие от понятия «механизма правового регулирования» понятие «правовой механизм» не исследуется так широко. В настоящее время единообразия к пониманию «правового механизма» не выработано, учеными только предпринимаются попытки разграничить данные понятия и исследовать их соотношение.

Так, например, под «правовым механизмом» К.В. Шундиков понимает «необходимый и достаточный для достижения конкретной юридической цели системный комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно заданной схеме (процедуре)»¹. Е.В. Матвеева считает, что «правовой механизм объединяет в себе только те правовые средства, которые необходимы для достижения конкретной юридической цели, ... характеризуется в большей степени процедурным оттенком, конкретизацией под четкую правовую цель»².

Интересной представляется позиция о рассмотрении механизма действия права в двух аспектах: как система элементов и как процесс³. Я.В. Цыганкова в своей диссертации пишет: «указание на то, что элементами механизма правового регулирования выступают юридические нормы, правовые отношения, акты реализации прав и обязанностей, акты применения права, подразумевает, что в действительности речь идет о системе правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование, а не о том, что составляет правовое регулирование именно как процесс воздействия на общественные отношения»⁴.

¹ Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / под. ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП. 2001. с. 42.

² Матвеева Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной республике Германии: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец. 12.00.06 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2010, с. 48.

³ Цыганкова Я.В. Природа и механизм правового гарантирования. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2018. С. 78.

⁴ Там же. С. 79.

Таким образом, сущность различия названных понятий механизмов состоит в том, что «механизм правового регулирования» – это общее фундаментальное (основополагающее) понятие, представляющее собой структуру правовых средств воздействия на общественные отношения. В то время как «правовой механизм» является специальным (условно-отраслевым, или подотраслевым) понятием, совокупностью способов и средств, характеризующуюся процессом, процедурой регулирования общественных отношений.

Поэтому авторы, исследующие названные понятия «механизма», теоретически сходятся в одном, а именно, правовой механизм – это способ регулирования конкретных правоотношений в динамике, в том числе правоотношений в области использования водных биоресурсов. Такого мнения придерживается и автор настоящей диссертации, что обязывает основательно и углубленно рассмотреть весь перечень способов и средств правового механизма использования водных биоресурсов.

Применительно к нашему исследованию, способы и средства, регулирующие отношения природопользования, являются синонимами. Поэтому автор при исследовании одних и тех же отношений использует их как равнозначные.

Для достижения своих целей и интересов субъекты права используют различные правовые способы и средства, предусмотренные правовым механизмом регулирования. В научной литературе правовые средства определяются по-разному, например, как «взятая в единстве совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально полезных целей»¹. Или как «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов

¹ Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / под. ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП. 2001. с. 32.

Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66.

права, обеспечивается достижение поставленных социально полезных целей»¹.

Следовательно, правовые средства, как бы они не назывались, выступают связующим звеном между имеющейся целью и достижением определенного результата, достижением поставленной цели. С их помощью нормы права претворяются в жизнь, реализуются участниками конкретных правоотношений. В отношениях по использованию водных биоресурсов такими правовыми средствами выступают определенные правовые явления и в некоторых случаях непосредственно нормы, позволяющие осуществление рыболовства бесплатно, без правоустанавливающих документов и процедур.

Государство как собственник водных биоресурсов на основании норм права предоставляет хозяйствующим субъектам в пользование водные биоресурсы, что выражается в соответствующих процедурах и правоустанавливающих документах. При этом государство, как публичный субъект, преследует в качестве цели обеспечение рационального использования водных биоресурсов, которое не может привести к их истощению. В свою очередь, преследующие экономическую выгоду физические и юридические лица в силу норм права и на основании актов применения права использует водные биоресурсы в рамках осуществления разных видов рыболовства.

Следовательно, в отношениях по использованию водных биоресурсов каждый участник таких отношений, каждый субъект права для достижения своих целей и удовлетворения своих интересов использует одни и те же правовые средства – разрешения, решения и договоры, выраженные в правоустанавливающих документах. При осуществлении бесплатного и свободного любительского и традиционного рыболовства правовыми средствами выступают сами нормы права, тем самым природопользование

¹ Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – Москва: Проспект, 2018, с. 113.

осуществляется без правоустанавливающих документов (об этом подробнее см. 4 главу).

Именно в них содержатся важные для государства ограничения на осуществление рыболовства, и важные для частного лица условия и возможности осуществления рыболовства. И именно эти правовые средства помогают сбалансированному урегулированию общественных отношений по рациональному использованию водных биоресурсов.

В связи с вышеизложенным, 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.

Стоит отметить, что водные биоресурсы (объекты отношений в области рыболовства) как вид биологических ресурсов включают в себя генетические ресурсы, организмы или их части, популяции или любые другие биотические компоненты экосистем, имеющие фактическую или потенциальную полезность и ценность для человечества¹. Учитывая провозглашенную на международном уровне важность названного природного блага, правовое регулирование его использования должно осуществляться особым образом, с привлечением дополнительных средств правового воздействия. Такие средства должны быть направлены на неистощаемое (устойчивое) использование и сохранение биологического разнообразия.

С учетом специфики объекта правового регулирования, правовой механизм использования водных биоресурсов состоит из следующих правовых средств: 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,

¹ «Конвенция о биологическом разнообразии» (Вместе с «Определением и мониторингом», «Процедурой арбитражного разбирательства», «Согласительной процедурой») (Заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992) // Собрание законодательства РФ. 6 мая 1996 г. N 19. Ст. 2254.

договор пользования водными биоресурсами, договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели. Перечисленные правовые средства действуют во взаимосвязи друг с другом в определенной последовательности («цепочке»), по установленной законодательством схеме: сначала определяются общие допустимые уловы, затем применительно к ним утверждаются квоты, а после квоты распределяются между хозяйствующими субъектами путем заключения договоров и/или выдачи разрешительных документов. Ряд положений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов допускают осуществление любительского, спортивного, традиционного рыболовства без проведения каких-либо процедур и правоустанавливающих документов.

1. Правовая конструкция общих допустимый улов. Ключевым правовым средством является установленный законом общий допустимый улов, направленный на удовлетворение публичных интересов (сохранение биоразнообразия водных биоресурсов). В соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве общий допустимый улов определяется как научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах, установленная с учетом особенностей данного вида. Общий допустимый улов исчисляется в тоннах (в том числе для водорослей - из расчета веса сырой массы) и штуках (для морских млекопитающих)¹.

Общий допустимый улов (далее – ОДУ) является количественным показателем возможного изъятия объектов промысла и устанавливается исходя из состояния водных биологических ресурсов в целях обеспечения сохранения биологического разнообразия животного мира и способности водных биологических ресурсов к воспроизводству и устойчивому

¹ Положение об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 25.06.2009 № 531 // СЗ, 29.06.2009, №26, ст. 3205.

существованию. Общие допустимые уловы определяются для всех видов промысловых водных биологических ресурсов¹.

Таким образом, все имеющиеся в собственности государства водные биоресурсы в зависимости от их ценности, промысловой значимости и видового разнообразия подразделяются на те, в отношении которых устанавливается ОДУ, и на те, в отношении которых ОДУ не устанавливается.

В связи с разделением водных биоресурсов на виды в зависимости от установления или неустановления ОДУ, законодатель разным образом сочетает правовые средства в рамках правового механизма использования водных биоресурсов. Следовательно, конструкция ОДУ предопределяет, с помощью каких других правовых средств в дальнейшем будет осуществляться рыболовство.

Например, в силу ст. 19 Закона о рыболовстве промышленное рыболовство в морских водах, открытом море и районах действия международных договоров в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых **устанавливается**, осуществляется на основании договора о закреплении доли квоты (добычи) вылова водных биоресурсов или на основании договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели. А в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых **не устанавливается**, промышленное рыболовство в морских водах, открытом море и районах действия международных договоров осуществляется на основании договора пользования водными биоресурсами. Естественно, в обоих случаях к названным правоустанавливающим документам добавляется разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов (ч. 1 ст. 34 Закона о рыболовстве).

¹ "Комментарий к Федеральному закону "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (постатейный) (под ред. М.В. Пономарева) ("Юстицинформ", 2005) // СПС «Консультант плюс».

Как мы видим, конструкция общих допустимых уловов определяет, с помощью каких правовых средств государство будет воздействовать на использование водных биоресурсов хозяйствующими субъектами. И хотя «нерентабельные» виды водных биоресурсов не подпадают под общие допустимые уловы, отношения по их использованию регулируются иными правовыми средствами.

Порядок утверждения ОДУ регулируется Постановлением Правительства РФ от 25.06.2009 № 531 «Об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении» (вместе с «Положением об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении»)¹. Перечень видов водных биологических ресурсов, в отношении которых устанавливается общий допустимый улов с 1 января 2014 года, утвержден Приказом Минсельхоза России от 01.10.2013 № 365².

Критерии отнесения в перечень видов водных биоресурсов, ОДУ которых устанавливается, установлены приказом Минсельхоза России от 24 марта 2017 г. № 149 «Об утверждении порядка включения видов водных биологических ресурсов в перечень видов водных биологических ресурсов, в отношении которых устанавливается общий допустимый улов водных биологических ресурсов, или исключения видов водных биологических ресурсов из указанного перечня». К таким критериям относятся:

а) освоение рекомендованного объема добычи (вылова) вида водных биоресурсов в районе (зоне, подзоне) добычи (вылова) в течение последних трех лет более 70% ежегодно;

б) снижение запасов вида водных биоресурсов в течение последних двух лет на 20% и более ежегодно (за исключением видов водных биоресурсов, жизненный цикл которых не превышает три года);

¹ СЗ РФ, 29.06.2009, N 26, ст. 3205.

² РГ, № 255, 13.11.2013.

в) неосуществление ранее в отношении вида водного биоресурса промышленного или прибрежного рыболовства;

г) определение запаса вида водных биоресурсов в новых районах добычи (вылова) в результате проведения научных исследований.

Поскольку конструкция ОДУ в дальнейшем предопределяет выдачу разрешительных документов, а также заключение договоров в области рыболовства, то перечисленные выше критерии представляются очень значимыми. Их следовало бы определять на уровне федерального закона, а не ведомственных актов.

В отношении водных биоресурсов, ОДУ которых не устанавливается, действует Приказ Росрыболовства от 18.04.2013 № 287 «Об организации работ по предоставлению в пользование водных биологических ресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, а также организации контроля за освоением объемов их добычи (вылова)»¹.

После утверждения перечней видов водных биоресурсов, ОДУ которых устанавливается и не устанавливается, органы государственной власти распределяют между природопользователями квоты.

2. *Квоты.* Квота добычи (вылова) водных биоресурсов определена в п. 13 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве как часть общего допустимого улова водных биоресурсов, определяемая в целях осуществления рыболовства. Связанные с ОДУ², но несколько автономные, квоты выражаются в процентах. Перечисленные в ч. 1 ст. 30 Закона о рыболовстве виды квот соотносятся с видами рыболовства, указанными в ст. 16 Закона о рыболовстве.

Тем самым, для осуществления каждого вида рыболовства Росрыболовство устанавливает и распределяет соответствующие виды квот.

¹ СПС «Консультант плюс».

² В соответствии с ч. 1 ст. 30 Закона о рыболовстве общие допустимые уловы водных биоресурсов ежегодно распределяются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства применительно к квотам.

В научной литературе существует мнение, что квотирование является одной из форм разрешительной деятельности по управлению публичным имуществом¹.

Механизм квотирования представляет собой административно-правовой режим, используемый в экономических отношениях для количественного ограничения производства, добычи, экспорта, импорта товаров (по физическому объему или стоимости), вводимый межгосударственными или внутригосударственными органами (органами государственной власти) с целью регулирования международной или внутренней торговли, защиты внутреннего рынка, национальных товаропроизводителей, окружающей природной среды и т.д.²

При этом квотирование применяется при осуществлении всех видов рыболовства. Квотирование нельзя рассматривать как форму разрешительной деятельности по управлению публичным имуществом, поскольку оно выступает не как основание для возникновения права частного лица на использование государственных природных ресурсов, а как определенный законодателем объем материальных благ, право добычи которых предоставляется государством конкретному частному лицу. Посредством распределения квот государство ограничивает добычу водных биоресурсов, которое иначе стало бы расточительным. Тем самым, квоты являются правовым средством для достижения государством своих целей.

В свете последних изменений законодательства о рыболовстве и появления нового вида договора следует также обратиться к итогам форума «Рыбная отрасль: юридические аспекты развития», который состоялся 06 апреля 2017 г. в Российском союзе промышленников и предпринимателей, в рамках которого эксперты обсудили правовые последствия таких

¹ Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. («Юриспруденция», 2012) // СПС «Консультант плюс».

² Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М.: Юстицинформ, 2005.

изменений¹. В частности, обозначилась проблема правового регулирования квот под инвестиции: суды исходят из того, что право на добычу и доля квоты в праве на добычу – это обычное имущественное право, находящееся в свободном обороте. При этом Росрыболовство всегда исходило из того, что доля квоты не является объектом гражданско-правовых отношений. Подводя итоги, участники форума пришли к выводу о необходимости оперативно подготовить законопроект, который бы четко отрегулировал эти вопросы, потому что расширительное толкование закона в данном случае недопустимо².

3. *Договорные и разрешительные правовые средства (выражаются в форме правоустанавливающих документов)*. Каждый вид рыболовства осуществляется на основании закрепленных Законом о рыболовстве следующих юридических актов: разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договор пользования рыболовным участком, договор пользования водными биоресурсами и договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (данные правовые средства, несомненно, коррелируются с формами правоустанавливающих документов). Приведенные правоустанавливающие документы³ являются выражением правовых средств, посредством которых осуществляется использование водных биоресурсов.

На основе толкования действующего законодательства такие правовые средства можно классифицировать на следующие виды:

¹ Отрасли нужен стратегический подход к законотворчеству/ URL: <http://fishnews.ru/news/30936> (дата обращения - 29.08.2017).

² Федорова Н.С. Договорные и разрешительные способы регулирования в области рыболовства и вопросы их совершенствования / Аграрное и земельное право. 2017. № 4 (148), с. 55.

³ Выдаваемые или подписываемые уполномоченным на то органом исполнительной власти – Федеральным агентством по рыболовству (Росрыболовством).

– разрешительные (разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов и решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование);

– договорные (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).

Доктринальная классификация позволяет рассматривать каждый вид правового средства самостоятельно и одновременно выявлять определенную законом связь между ними, что показывает самостоятельность каждого вида и их независимость друг от друга.

Разрешительные средства использования водных биоресурсов представляют собой процедуру предоставления публичного имущества в пользование (собственность)¹. По мнению профессора Г.А. Волкова лицензирование² является «правовым институтом, обеспечивающим как регулирование воздействия на окружающую среду, рациональное использование природных ресурсов, так и охрану окружающей среды в целом»³. Оно также представляет собой «одну из функций государственного управления в сфере охраны окружающей среды, охраны и использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности человека»⁴.

В результате применения разрешительных средств (иногда их образно именуют инструментами) изучаемого правового механизма в области использования водных биоресурсов между органами государственной власти и субъектами права пользования водными биоресурсами устанавливаются отношения власти-подчинения, порождающие более эффективный контроль

¹ Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. с. 453.

² Лицензирование понимается профессором Г.А. Волковым в широком смысле – как государственно-властная разрешительная функция, реализуемая путем выдачи и собственно лицензий, и иных разрешительных документов.

³ Волков Г.А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики. / Экологическое право. 2016. № 4. с. 5.

⁴ Там же, с. 6.

над ними, и соответственно, обеспечивающие соблюдение требований законодательства о сохранении водных биоресурсов.

Наличие в рассматриваемых отношениях властного субъекта – органа государственной власти, который при осуществлении разрешительной деятельности решает публичные задачи государства, упорядочивает широкий круг общественных отношений, устанавливает правопорядок, обеспечивают безопасность личности, общества, государства – свидетельствует об административно-правовой природе разрешений¹.

В отличие от договорных конструкций в области рыболовства, в которых также присутствует публичный субъект, разрешительные правоотношения не порождают взаимные права и обязанности участников отношений – в них присутствуют только права властного субъекта и обязанности подчиненного.

Разрешительные средства двойки и подразделяются на решение о предоставлении водных биоресурсов (отнесенных к объектам рыболовства) в пользование (далее – решение) и разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов (далее – разрешение).

Решение выдается в целях реализации задач, которые, как правило, не связанных с предпринимательской деятельностью. Такими целями рыболовства, в частности, являются научно-исследовательские и контрольные, учебные и культурно-просветительские, аквакультура (рыбоводство), а также обеспечение традиционного образа жизни и осуществление традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации².

Вторым разрешительным инструментом является разрешение, получение которого необходимо при осуществлении всех видов

¹ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015.

² Ст. 33.2 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

рыболовства, установленных законодательством о водных биоресурсах, а именно: промышленного, прибрежного, любительского и спортивного, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, в целях аквакультуры (рыбоводства), а также в иных предусмотренных Законом о рыболовстве случаях.

Второй группой правовых средств в выделенной классификации являются договорные конструкции, которые в свою очередь подразделяются на четыре вида, предусмотренных Законом о рыболовстве¹:

1) Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов – заключается в целях осуществления промышленного рыболовства и прибрежного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается сроком на 10 лет.

2) Договор пользования водными биоресурсами – заключается ежегодно в целях осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается.

3) Договор пользования рыболовным участком (до 01.01.2019 – договор о предоставлении рыбопромыслового участка) – в целях осуществления промышленного рыболовства, организации любительского и спортивного рыболовства и в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России для добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов. Кроме того, данный договор является основанием осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями рыболовства в отношении

¹ Ст.ст. 33.1, 33.3, 33.4, 33.7 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ред. по состоянию на 01.01.2019) // СЗ РФ.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

анадромных видов рыб¹. Данный договор заключается на срок до 20 лет, а в отношении добычи (вылова) анадромных видов рыб – до 25 лет.

4) Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели – заключается в целях осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, сроком на пятнадцать лет.

Названные договорные конструкции как правовые средства использования водных биоресурсов наиболее полно обеспечивают регулирование государством рационального природопользования. Именно с помощью договоров равным образом удовлетворяются публичные и частные интересы субъектов правоотношения в области рыболовства. Однако, по мнению профессора И.О. Красновой, передача государственных природных объектов на основе договоров приводит «к превращению природных объектов в вещи, приоритету частного интереса, трансформации государственных органов из выразителя установленных законом публичных интересов в одну из договаривающихся сторон»².

Правовая природа договоров в области рыболовства требует особого внимания. По мнению известного цивилиста профессора М.И. Брагинского «все договоры, регулируемые ... законодательством о недрах и других природных ресурсах, отвечающие требованиям ст. 1 ГК РФ (т.е. построенные на началах равенства), надлежит относить к числу гражданско-правовых».³ Таким образом, наличие равенства сторон в договорных отношениях свидетельствует о гражданско-правовой природе таких договоров.

¹ Анадромные виды рыб - виды рыб, воспроизводящихся в пресной воде водных объектов в Российской Федерации, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего воспроизведения (ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве).

² Краснова И.О. Особенности института права собственности на природные объекты // Журнал «НефтьГазПраво», 2011, № 2, с. 18.

³ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения: Изд. 3-е, стереотипное. – М.: «Статус», 2001. с. 26.

Иной является позиция ученых в сфере экологического права. Так, по мнению М.И. Васильевой и Е.А. Галиновской, природоресурсным договорам присуща публично-правовая природа¹.

В свою очередь Д.В. Хаустов также говорит о публично-правовой природе договоров в сфере природопользования². В обоснование такой позиции он приводит ряд признаков, которые также присущи договорам в области рыболовства. К таким признакам можно отнести, в частности, сочетание административных и дозволильных начал (применение норм гражданского права имеет субсидиарный характер); действие гражданско-правового принципа свободы договора со значительными ограничениями; применение типовых форм договоров, ограничивающих свободу выражения воли участников договора; организационно-регулирующий характер договорных отношений; наличие субъекта публичного права; заключение договоров прежде всего для достижения общественных (публичных) целей; неимущественный характер договоров; публичная сторона договоров обладает по отношению к другой стороне властными преимуществами; наличие формально-юридического равноправия сторон; договорам присущ в определенном смысле эквивалентный характер и взаимная ответственность сторон.

Применительно к рассматриваемым отношениям, договоры в области рыболовства обладают всеми перечисленными характеристиками. Однако, на наш взгляд, не стоит утверждать об исключительно публично-правовой природе договоров в области рыболовства. В рассматриваемых договорах присутствуют и характеристики гражданско-правовой природы договоров, выраженных в равноправии сторон. На это указывает то, что, во-первых, договоры в области рыболовства заключаются по результатам торгов

¹ Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов [и др.]; отв. ред. Е.А. Галиновская. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. (авторы главы – М.И. Васильева, Е.А. Галиновская.) с. 156-157.

² Хаустов Д.В. Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки // Вестник Московского университета № 1. 2006. с. 45-51.

(конкурсы, аукционы), во-вторых, по общему правилу договоры могут расторгаться в двустороннем порядке, в-третьих, исходя из примерных форм договоров у каждой стороны имеются как права, так и обязанности в договорных отношениях. Следовательно, равноправие сторон, хоть и формальное, но присутствует.

Таким образом, можно сделать вывод, что договорам в области рыболовства присуща двойственная правовая природа, и как следствие, в договорных отношениях комбинируется подход равноправия сторон и подход власти-подчинения. О смешанном характере этих договоров на самом деле свидетельствуют и приведенные нами ранее доводы Д. В. Хаустова.

В условиях развития рыночной экономики торги (конкурсы и аукционы) и договоры в области использования водных биоресурсов позволяют обеспечивать здоровую конкуренцию. Правовые конструкции торгов и договора взаимосвязаны, поскольку цель торгов - выявить оптимальные условия договора, предлагаемые конкретным лицом (победителем торгов), а договор, в свою очередь, базируется именно на этих условиях¹.

Закон о рыболовстве, в свою очередь, направлен на укрепление договорных начал в области рыбного хозяйства. В связи с тем, что вектор развития договорных отношений в области рыболовства отвечает публичным интересам, то важными факторами развития таких отношений являются обеспечение сохранности водных биоресурсов и необходимость поддерживать управляемость самой отрасли рыбного хозяйства, добывающие мощности которой нужно соотносить с научными представлениями об объемах водных биоресурсов².

Наряду с этим, развитие договорных конструкций в области рыбного хозяйства ставит перед наукой следующую задачу: было бы полезно

¹ Беляева О.А. Предназначение торгов // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 22.

² Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. с. 274.

перераспределять плату по торгам на право заключения договоров на нужды изучения, охраны и восстановления запасов водных биоресурсов и среды их обитания (нерестилища, места нагула и зимовки)¹.

В действительности государство расходует денежные средства на охрану и поддержание благоприятности окружающей среды по остаточному принципу, что приводит к негативным, а иногда и к необратимым процессам ухудшения состояния природных ресурсов, их запасов и окружающей среды страны в целом.

Следовательно, принцип платности природопользования, закрепленный в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², должен стимулировать бережное использование природных ресурсов и, по мнению ряда ученых, обеспечивать целевое использование, когда полученные денежные средства подлежат направлению на воспроизводство и восстановление используемых природных ресурсов³.

В части отношений по использованию водных биоресурсов при всем равноправии сторон договоров названных видов законодатель ставит перед собой цель наделить государство дополнительными полномочиями по воздействию на данные договорные отношения. Так, например, по всем видам договоров, названным в Законе о рыболовстве, постановлениями Правительства РФ предусматриваются формы примерных договоров, позволяющие несколько упорядочить данные правоотношения. Они направлены на экономное использование водных биоресурсов, которые далеко не безграничны, на соответствие добывающих мощностей рыболовного флота научно обоснованным представлениям об объемах водных биоресурсов, на регулирование самой отрасли рыбного хозяйства⁴.

¹ Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. Доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; ИЗиСП. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. С. 311.

² СЗ 14.01.2002, № 2, ст. 133.

³ Государство и бизнес в системе правовых координат: Монография / А.В. Габов, В.Н. Литовкин, О.В. Гутников и др.; отв. ред. А.В. Габов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. (автор главы - Боголюбов С.А.) с. 195.

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

Однако наделение государства дополнительными полномочиями не приводит только к положительному воздействию на договорные отношения в области рыболовства.

Росрыболовство заключает договоры с природопользователями как уполномоченное государством лицо по распоряжению государственной собственностью – водными биоресурсами. Одновременно с этим, Росрыболовство в силу своих полномочий осуществляет контроль за исполнением сторонами договоров условий этих договоров и законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Стоит отметить, что такое правомочие отнесено законодателем к правам и обязанностям органа государственной власти¹.

Тем самым, происходит совмещение контрольных функций Росрыболовства в рассматриваемой сфере с правами и обязанностями этого органа государственной власти по договору, что приводит к искажению договорных форм использования водных биоресурсов и даже превращению их в разрешительные инструменты. *(Сравнительная характеристика договоров в области рыболовства наглядно представлена в Приложении 1).*

В России разрешительные и договорные средства, как правило, применяются в сочетании (в комбинации): для осуществления определенных видов рыболовства необходимо наличие как заключение одного или нескольких видов договоров, так и получение разрешения или решения. По мнению многих ученых, такой комбинированный подход с одной стороны обеспечивает управляемость отраслью, а с другой стороны, порождает действие механизмов конкуренции за использование природного ресурса².

Рассматривая вышеуказанные виды по отдельности, можно заметить, что договорные отношения применяются, как правило, при осуществлении предпринимательской или инвестиционной деятельности, а именно в

¹ Речь идет о примерных формах договоров всех четырех видов, утвержденных постановлениями Правительства от 14.04.2008 № 264, от 25.08.2008 № 643, от 24.12.2008 № 986, от 30.12.2008 № 1078, от 25.05.2017 № 632, от 23.08.2018 № 987.

² Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие. Отв. ред. Е.Л. Минина. М. ИЗиСП. Инфра-М. 2016г.

промышленном и прибрежном рыболовстве. При этом разрешительные средства в силу законодательства о рыболовстве не имеют такого акцента, охватывая в целом разные виды рыболовства.

На практике стали возникать ситуации, когда для осуществления рыболовства в одном районе добычи (вылова) необходимо заключить несколько различных правоустанавливающих документов, что создает определенные сложности, в связи с тем, что процедуры и сроки их заключения различны. В основном это касается промышленного рыболовства во внутренних водах. Данные ситуации приводят к негативным результатам: к судебным спорам, а также к неосвоению предоставленного для вылова объема водных биоресурсов.

Таким образом, правоустанавливающие документы как правовые средства использования водных биоресурсов связаны между собой при осуществлении рыболовства, но не связаны по факту едиными процедурами и сроками¹.

4. Нормы права, обеспечивающие свободное и бесплатное любительское, спортивное и традиционное рыболовство. В отличие от специального, общее природопользование характеризуется нестандартным сочетанием правовых средств в рамках правового механизма. Речь идет о свободном и бесплатном любительском, спортивном и традиционном видах рыболовства, осуществляемых гражданами на водных объектах общего пользования в целях удовлетворения личных потребностей и обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Если регулирование всех остальных видов рыболовства осуществляется всеми правовыми средствами в совокупности², то

¹ Кац Е.С. Системе договорных отношений в рыбном хозяйстве нужен глубокий анализ. URL: <http://fishnews.ru/rubric/lichnoe-mnenie/7473>.

² речь идет о совокупности правовых средств как элементов механизма правового регулирования в классическом понимании.

регулирование бесплатного и свободного рыболовства – только посредством норм права, содержащихся в законах и подзаконных актах, устанавливающих правила рыболовства (элемент «норма права») и определенными условиями реальной жизни (элемент «юридический факт»)¹. Существующие некоторые разрозненные правовые нормы, упоминающие о бесплатном и свободном рыболовстве, условно могут быть отнесены к правовым средствам в рамках правового механизма использования водных биоресурсов.

5. Отдельным аспектом правового механизма использования водных биоресурсов выступают *условия ограничения и приостановления рыболовства*. Они являются важным правовым средством, касающимся реализации прав на добычу (вылов) водных биоресурсов, особенно при осуществлении свободного и бесплатного любительского, спортивного и традиционного рыболовства. Поскольку право на осуществление рыболовства является правом граждан, предоставленным законом, то оно может быть ограничено в интересах государства².

Как указано ранее, использование природных ресурсов, в том числе водных биоресурсов, должно отвечать признакам рационального природопользования. Задачи охраны водных биоресурсов (и в целом животного мира) решаются с помощью специальных правовых способов, выражающихся в установлении ограничений и запретов на их использование³. В рамках правового механизма использования водных биоресурсов такие правовые средства составляют отдельный аспект. К ним относятся, например, ограничения места и времени осуществления рыболовства, ограничения размеров и веса добываемых водных биоресурсов, ограничения характеристик орудий лова водных биоресурсов и другие⁴.

¹ элементы «норма права» и «юридический факт» являются составной частью механизма правового регулирования.

² Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 41.

³ Крассов О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. с. 354-355.

⁴ ч. 1 ст. 26 Закона о рыболовстве – устанавливает открытый перечень ограничений осуществления рыболовства; ст. 27 Закона о рыболовстве – устанавливает запрет на добычу редких и находящихся под угрозой исчезновения водных биоресурсов.

Такие ограничения имеют важное значение для осуществления свободного и бесплатного любительского, спортивного и традиционного рыболовства, поскольку эти виды осуществляются в силу норм права, без каких-либо правоустанавливающих документов, в которых, как правило, указанные ограничения дублируются из нормативных правовых актов. Тем самым лицо, осуществляющее свободное и бесплатное рыболовство на законных основаниях, обязано знать и соблюдать все ограничительные нормы права, находящиеся в различных нормативных правовых актах, что затрудняет реализацию данного права в силу низкого уровня юридической грамотности населения России.

К данному виду правовых средств относятся также нормы права, закрепляющие возможность органов государственной власти осуществлять приостановление рыболовства. Такое приостановление возможно в двух случаях, поименованных ст. 26.1 Закона о рыболовстве. Во-первых, в судебном порядке в случаях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ¹. Во-вторых, органом исполнительной власти в области рыболовства (Росрыболовством). При этом законодательством о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов не закрепляется перечень оснований приостановления рыболовства. Термин «приостановление» употребляется только в отношении разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, которое Росрыболовство может приостановить или аннулировать, если есть основания для прекращения права на добычу (вылов) водных биоресурсов (ч. 1 ст. 37 Закона о рыболовстве)².

¹ Примечательно, что ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ в качестве санкции за нарушение правил рыболовства не предусмотрено наказание в виде лишения специального права или приостановление деятельности. Основным наказанием за нарушение правил рыболовства является штраф, а дополнительным – конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

² Согласно п. 31 Постановления Правительства РФ от 22.10.2008 № 775 разрешение приостанавливается или аннулируется до истечения установленного срока его действия, если есть основания для прекращения права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, предусмотренные п. 2 (по соглашению между лицом, которому предоставлены в пользование водные биоресурсы, и уполномоченным органом государственной власти) и п. 3 (при отказе лица, которому предоставлены в пользование водные биоресурсы, от права на добычу (вылов) указанных водных биоресурсов) ч. 1 и п. 1 (возникает необходимость использования водных объектов для государственных нужд) ч. 2 ст. 13 Закона о рыболовстве.

В свою очередь перечень оснований прекращения права на добычу (вылов) водных биоресурсов закреплен в ст. 13 Закона о рыболовстве. Право на добычу (вылов) водных биоресурсов в силу п. 3 ч. 2 ст. 13 Закона о рыболовстве принудительно прекращается, если правообладатель в течение календарного года два раза или более нарушил правила рыболовства, в результате чего был причинен крупный ущерб водным биоресурсам.

На наш взгляд, в таких случаях принудительного прекращения права на вылов водных биоресурсов недостаточно, поскольку лицо, лишившееся такого права, может в том же году принять участие в торгах и получить это же самое право на добычу водных биоресурсов. Предотвратить развитие таких ситуаций, а также достичь рационального использования и сохранения водных биоресурсов возможно посредством применения специального правового средства.

Стоит отметить, что в настоящее время Федеральным агентством по рыболовству в силу ч. 5 ст. 43 Закона о рыболовстве ведется Государственный рыбохозяйственный реестр (далее – ГРР). Перечень сведений, составляющих ГРР, и правила ведения ГРР определяются Постановлением Правительства РФ от 12.08.2008 № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре»¹.

Форма государственного рыбохозяйственного реестра, утвержденная Приказом Минсельхоза России от 18.11.2015 № 565², содержит раздел 3.5 «Правонарушения в области рыболовства, совершенные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими рыболовство», который состоит из четырех форм:

– Форма 3.5.1. – грр: документированная информация о нарушениях законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, допущенных при осуществлении рыболовства с применением плавучих средств;

¹ СЗ РФ, 18.08.2008, № 33, ст. 3863.

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

– Форма 3.5.2. – ггр: документированная информация о нарушениях законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, допущенных при осуществлении рыболовства без применения плавучих средств;

– Форма 3.5.3. – ггр: документированная информация о привлечении к административной и уголовной ответственности лиц, осуществляющих рыболовство во внутренних водах Российской Федерации (за исключением внутренних морских вод Российской Федерации);

– Форма 3.5.4. – ггр: документированная информация о привлечении к административной и уголовной ответственности лиц, осуществляющих рыболовство в открытом море, включая районы действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Однако, сведения, указанные в этом разделе, носят информативный характер и не влекут для таких лиц последствий в виде моратория на предоставление водных биоресурсов в пользование. Как представляется, в данном случае целесообразно внести корректировки в уже имеющийся, действующий Государственный рыбохозяйственный реестр, что будет рассмотрено нами далее.

В настоящее время подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме». Этим проектом предлагается дополнить Закон о рыболовстве новой статьей 38.1 «реестр недобросовестных участников аукциона в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи

(вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами»¹.

Предложенные изменения, во-первых, касаются только двух договоров в области использования водных биоресурсов – договора о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договора пользования водными биоресурсами. Во-вторых, ведение такого реестра «не позволит недобросовестным участникам препятствовать государству распределять права на добычу (вылов) водных биоресурсов»².

Однако не стоит ограничиваться только реестром недобросовестных участников торгов в форме аукциона по продаже права на заключение договоров в области рыболовства. На данную проблему следует смотреть шире.

Безусловно, недобросовестность природопользователей проявляется уже на первых этапах вступления в правоотношения по использованию водных биоресурсов, что выражается в незаключении того или иного договора.

В то же время, срок действия договоров в области рыболовства довольно длительный (например, договор о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов заключается на 15 лет). И в течение этого периода как раз-таки и проявляется недобросовестность лиц, заключивших договор, и выражается она в несоблюдении условий договора и требований законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Процедура занесение недобросовестных природопользователей в специальный реестр имеет свое закрепление в смежных отраслях права. В частности, в ст. 98.1 Лесного кодекса РФ³ предусмотрено ведение уполномоченными органами реестра недобросовестных арендаторов лесных

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме». URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=76543>.

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме».

³ «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ, 11.12.2006, № 50, ст. 5278.

участков и покупателей лесных насаждений. Основаниями для внесения указанных лиц в данный реестр являются решение суда о расторжения договоров в связи с нарушением физическими и юридическими лицами норм лесного законодательства, условий договоров, а также уклонение лиц от заключения договоров. В настоящее время также планируется принятие изменений в Водный кодекс РФ в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования¹. В Закон о рыболовстве также следует внести аналогичные изменения.

В связи с вышеизложенным нами предлагается расширить раздел 3.5 ГРР, добавить новую форму (3.5.5. – грр), в которой будет содержаться документированная информация о недобросовестных пользователях водными биоресурсами. Данная форма будет затрагивать как договорные, так и разрешительные правовые средства использования водных биоресурсов.

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 выдачу разрешительных документов, а также на их доступ к участию в торгах в области рыболовства. Реализация таких предложений поспособствует соблюдению физическими и юридическими лицами, осуществляющими рыболовство, принципа охраны и рационального использования природных ресурсов и, несомненно, защитит интересы государства в области рыболовства. Срок пребывания недобросовестных лиц в реестре должен составлять три года, что позволит государству не допустить монополизм под видом борьбы с недобросовестными лицами в области рыболовства.

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» (в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования). URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=62000> (дата обращения - 29.08.2017).

Введение соответствующих изменений позволило бы органам исполнительной власти заключать договоры и выдавать разрешительные документы только добросовестным ответственным пользователям, а также привело бы к сокращению конфликтов и судебных споров в данной сфере.

В качестве критериев определения недобросовестности пользователей водных биоресурсов следует выделить нарушение условий договоров и разрешительных документов, а также правил рыболовства.

Основанием для внесения в форму 3.5.5 должно являться расторжение договоров по решению суда либо аннулирование разрешительных документов в связи с существенным нарушением физическими и юридическими лицами условий названных правоустанавливающих документов.

Итак, в зависимости от вида рыболовства и от ценности, доступности и биологических особенностей водных биоресурсов законодатель сочетает перечисленные правовые средства, не полагаясь, как правило, на одно из них. При этом в части экономически ценных водных биоресурсов ключевым правовым средством выступает конструкция общих допустимых уловов, поскольку от распределения водных биоресурсов на те, в отношении которых устанавливается ОДУ, и те, в отношении которых ОДУ не устанавливается, зависит дальнейшее комбинирование правовых средств использования водных биоресурсов.

Однако в условиях постоянно меняющихся (развивающихся) отношений, выработанные законодателем комбинации правовых средств, применяемые к тем или иным видам изучаемых отношений, требует усовершенствования и устранения возникших проблем, чему посвящены следующие параграфы работы.

§3. Правовой механизм использования водных биоресурсов по законодательству зарубежных государств

Рыбная отрасль является ведущей для многих стран, имеющих выход к открытому морю и мировому океану. Для ведущих рыбопромышленных держав рыбное хозяйство имеет жизненно-важное значение, поэтому распределение общих допустимых уловов на квоты подчинено национальным интересам, суть которых заключается в создании благоприятных условий для добычи водных биоресурсов и их переработки, а также достаточного насыщения продовольственных рынков рыбопродукцией.

Практически во всех странах действует система распределения общих допустимых уловов на квоты, а законодательством предусматриваются либо разрешительные, либо договорные конструкции использования водных биоресурсов, либо их комбинирование.

Для достижения целей экономного использования водных биоресурсов в международном праве выработана модель «ответственного рыболовства», провозглашенная на международной конференции по ответственному рыболовству в Канкуне (Мексика) и закрепленная в Канкунской декларации от 08.05.1992 г.

Данная модель направлена на рациональное использование водных биоресурсов и подразумевает собой осуществлять рыболовство ответственным способом, обеспечивающим сохранение живых водных ресурсов и мест их обитания¹.

На основе положений об ответственном рыболовстве Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, или ФАО (Food and Agriculture Organization of United Nations, FAO) в 1995 г. был принят Кодекс ведения ответственного рыболовства², не

¹ Сиваков Д.О. Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 52 от 2015 г. С. 513

² 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.

являющийся обязательным для исполнения, но устанавливающий принципы, соблюдение которых необходимо для предотвращения истощения водных биологических ресурсов водоемов планеты, и предназначенный для всех связанных с рыбным хозяйством лиц и организаций.

Согласно п. 6.1 Кодекса ведения ответственного рыболовства «государствам и пользователям живых водных ресурсов следует сохранять водные экосистемы. Право на рыболовство влечет за собой обязательство осуществлять его ответственно, чтобы обеспечить эффективное сохранение живых водных ресурсов и управление ими»¹.

Согласно комментариям экспертов к Кодексу ведения ответственного рыболовства рациональное природопользование и ответственное рыболовство достигается таким механизмом, как разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов. Эффективным инструментом по принуждению рыбаков к соблюдению правил рыболовства является заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договоров о предоставлении рыбопромыслового участка².

Российское законодательство, регулирующее рассматриваемую сферу общества, очень схоже с законодательством Канады. В данной стране также предусмотрены договорные и лицензионные (разрешительные) инструменты регулирования отношений в области рыболовства. Основные акты в сфере рыболовства были приняты в 1970, 1985, 1991 гг.

Согласно Закону Канады «О рыболовстве» 1985 года³ правоустанавливающими документами использования водных биоресурсов являются договор аренды акваторий различных заливов рыбохозяйственного значения и специальные лицензии. В Законе «О рыболовстве» также содержатся отдельные нормы, регулирующие использование водных растений – на основании соответствующей лицензии. В понятие «морское

¹ Комментарии экспертов к Кодексу ведения ответственного рыболовства. Под ред. К.А. Згуровского, к.б.н. WWF России, 2013, с. 30.

² Там же, с. 107.

³ Fisheries Act of Canada (R.S.C., 1985, с. F-14). URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-14/FullText.html> (дата обращения - 01.08.2017).

растение» включаются все донные и плавающие растения, морские цветущие растения, бурые водоросли, красные водоросли, зеленые водоросли и фитопланктон¹.

В граничащей с Канадой другой стране, США, интересным является подход к определению понятия права собственности на живые морские ресурсы территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны. По законодательству США только добытые биоресурсы являются предметом собственности, поскольку выявить индивидуально-определенные признаки у находящихся в состоянии естественной свободы водных организмов не представляется возможным.

Правовыми средствами, регулирующими использование водных биоресурсов в США, так же, как и в России и Канаде, являются конструкция общих допустимых уловов, квоты, договорные (аренда и близкие к ней договорные формы) конструкции, применяемые к местам вылова, и лицензируемые инструменты в отношении вылова рыбы и сбора водорослей.

Важнейшее значение в сфере рыболовства играет Закон Магнусона-Стивенса 1996 года², согласно которому ОДУ делится между прибрежным и морским промыслами, количество пользователей и судов не ограничивается. При этом судовладелец, осуществляющий прибрежное рыболовство, должен использовать только одно лицензируемое судно со строго определенным количеством квот и не имеет право увеличивать количество судов. Квоты распределяются по суднам в зависимости от его промыслового оборудования, характеристик промысла и исторической основы улова на том или ином виде промысла³. На основе жестокой конкуренции за максимальный вылов в течение меньшего времени осваивается весь объем

¹ Fisheries Act of Canada (R.S.C., 1985, c. F-14). URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-14/FullText.html> (дата обращения - 01.08.2017).

² Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act/ New York; National Acad. of Public Admin. Woot. Pofl. Center. Fedex., 2008.

³ Васильев А.М., Затхеева В.А. Зарубежный опыт развития прибрежного рыболовства // СЕВЕР промышленный. 2011. № 4. URL: <https://helion-ltd.ru/foreign-exp-termination/> (дата обращения – 15.12.2017).

ОДУ. Рыбный промысел начинается и заканчивается одновременно для всех с выбором установленных объемов квот.

Водные биоресурсы в США предоставляются в основном на основании такого правоустанавливающего документа как лицензия. Лицензии различаются по срокам действия (от 1 дня до года). Примечательно, что лицензию на осуществление любительского и спортивного рыболовства можно получить через Интернет-сайт (<https://fishhunt.dfw.wa.gov/#/login>) либо приобрести ее в рыбацком магазине. Такое право предоставляется как гражданам США, так и иностранным гражданам.

Для данной страны свойственно многообразие форм ограничения доступа к ресурсам: широко применяются лицензионное ограничение (направлено на обеспечение доступа максимальному количеству заявителей заниматься данным видом деятельности) и индивидуальные передаваемые квоты (не позволяют всем желающим заниматься добычей (выловом) водных биоресурсов).

Интересной представляется следующая особенность механизма правового регулирования данной сферы, распространенная на побережье штата Аляски. Местное население данного штата наделяется квотами морских биоресурсов по программе «Квоты на развитие общин» 1992 года. Эта программа подразумевает выделение небольших квот в пределах допустимого улова по некоторым видам водных биоресурсов напрямую союзам аборигенных общин Западной Аляски. Такие квоты вправе получить граждане, проживающие в поселках, располагающихся на расстоянии 50 миль от побережья Берингово моря, причем запрещается простая перепродажа полученных квот запрещается. Реализация этой программы показала положительные результаты: создано около 9000 рабочих мест, а доход от рыбной деятельности составил порядка 60 млн. долл.¹

¹ Васильев А.М., Затхеева В.А. Зарубежный опыт развития прибрежного рыболовства // СЕВЕР промышленный. 2011. № 4. URL: <https://helion-ltd.ru/foreign-exp-termination/> (дата обращения – 15.12.2017).

В Исландии так же, как и в США, действует особая система индивидуально передаваемых квот, которые получают суда, имеющие лицензию на осуществление коммерческого промысла. При этом судно должно быть реально зарегистрировано и действовать под флагом Исландии, а основанием для получения квот является реальный вылов судна за предыдущие три года, выраженный в процентном соотношении к общему вылову. Квота выдается на один промысловый год с 01 сентября по 31 августа. Такую квоту можно передавать на время или продавать другим лицам, но только вместе с судном. В соответствии с законодательством Исландии о рыболовстве Министр рыболовства может принять «политическое решение» по уменьшению или увеличению ОДУ того или иного запаса, но не более, чем на 10 %. Такая система исключает влияние государственных чиновников при распределении ОДУ на квоты¹.

В другой стране, Норвегии, существует так называемая «Олимпийская система», согласно которой если распределение малых объемов по судам делает промысел нерентабельным, то применяется принцип установления максимальных квот, то есть судну, поставляющему улов на переработку в Норвегию, выдается большая квота, чем судну, осуществляющему переработку в море. Законодательством Норвегии предусмотрена система лицензирования: использование активных орудий лова осуществляется только по лицензии, количество которых ограничено, а квоты выделяются на судно и распространяются в зависимости от длины судна².

В стране восходящего солнца – в Японии – действует принцип «добытая рыба и морепродукты являются частной собственностью Японии». На основе этого принципа Япония выстраивает отношения собственности как внутри страны, так и на международном уровне. Рыболовство осуществляется также на основе общих допустимых уловов и квотирования.

¹ Васильев А.М., Затхеева В.А. Зарубежный опыт развития прибрежного рыболовства // СЕВЕР промышленный. 2011. № 4. URL: <https://helion-ltd.ru/foreign-exp-termination/> (дата обращения – 15.12.2017).

² Храпов В.Е. Государственное регулирование регионального рыбохозяйственного комплекса: Препринт. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2005. с. 13.

Общий допустимый улов распространяется только на 6 видов объектов рыбного промысла и подразделяется на квоты под контролем Министра (для осуществления морского рыболовства) и квоты под контролем губернаторов префектур (для осуществления прибрежного мелкомасштабного рыболовства)¹.

В Новой Зеландии также существует система определения ОДУ и его распределения на квоты, которое регулируется государством. При распределении ОДУ на квоты учитывается коренное население, как зависящее от рыболовства, так и традиционно обитающее у побережья. Многие из них, не имея средств к добыче, в том числе судов, могут получить квоты на вылов того или иного запаса. Примечательно, что квоты в Новой Зеландии продаются или сдают в аренду различным компаниям, то есть введены в гражданский оборот. По устоявшимся традициям в континентальной Европе, а также в российском правовом порядке, в аренду предоставляются не абстрактные категории, а конкретно непотребляемые объекты материального мира. В данной стране, Новой Зеландии, имеет место быть необычное явление – предоставление квот на вылов в аренду, характерное для стран англо-саксонской правовой системы².

В Китае, в отличие от рассмотренных выше стран, система распределения ОДУ на квоты не введена. Регулирование выловов осуществляется посредством контроля за промыслом (выставление судов на промысел и учет количества дней лова). Отсутствие распределения квот основано на исторической основе и традиционности занятия рыболовством. Рыбаки, их ассоциации с участием местных властей регулируют все эти вопросы под контролем соответствующих государственных органов в области рыбного хозяйства. При этом Китай планирует в ближайшее время перейти на систему определения ОДУ и разбивки его на квоты³.

¹ Васильев А.М., Затхеева В.А. Зарубежный опыт развития прибрежного рыболовства // СЕВЕР промышленный. 2011. № 3. URL: <https://helion-ltd.ru/foreign-exp-termination/> (дата обращения – 15.12.2017).

² Зиланов В. К. Тайны рыболовной дипломатии / Вячеслав Зиланов. – Москва: Алгоритм, 2013.

³ Там же.

На территории Европейского союза в сфере использования и охраны водных биоресурсов применяются разрешительные инструменты, установленные Регламентом Совета (ЕС), устанавливающим систему Сообщества для предотвращения, сдерживания и ликвидации незаконного, нерегистрируемого и нерегулируемого рыбного промысла, вносящим поправки в Регламенты (ЕЕС) № 2847/93, (ЕС) № 1936/2001 и (ЕС) № 601/2004 и отменяющим Регламенты (ЕС) № 1093/94 и (ЕС) № 1447/1999 от 29 сентября 2008 года № 1005/2008¹. В соответствии со ст. 2 данного регламента предусмотрено рыболовное разрешение, которое означает право заниматься рыболовной деятельностью во время оговоренного периода, в определенном районе, и определенным видом промысла.

Из ст. 3 Регламента, устанавливающей основания для признания рыболовного судна, ведущего незаконный, нерегистрируемый и нерегулируемый рыбный промысел, следует, что для легального осуществления рыболовства рыболовное судно должно осуществлять соответствующий промысел на основании лицензии, постановления или разрешения, выдаваемого государством флага или соответствующим прибрежным государством. В данном случае видна многовариантная правовая норма, вызванная некоторой разницей в законодательстве государств-членов ЕС.

Рассматривая законодательство стран СНГ, можно заметить довольно знакомую структуру правового механизма использования водных биоресурсов, включающего в себя конструкцию общих допустимых уловов, квотирование, разрешительные и договорные правовые средства.

Для государств-участников СНГ действует Модельный рыбохозяйственный кодекс, принятый на тридцать шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ

¹ РЕГЛАМЕНТ СОВЕТА (ЕС), устанавливающий систему Сообщества для предотвращения, сдерживания и ликвидации незаконного, нерегистрируемого и нерегулируемого рыбного промысла, вносящий поправки в Регламенты (ЕЕС) № 2847/93, (ЕС) № 1936/2001 и (ЕС) № 601/2004 и отменяющим Регламенты (ЕС) № 1093/94 и (ЕС) № 1447/1999 от 29 сентября 2008 года № 1005/2008. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902212997> (дата обращения - 01.08.2017).

Постановлением от 16 мая 2011 года №36-6¹ (далее – Модельный рыбохозяйственный кодекс). Названный акт «мягкого права» направлен на обеспечение рационального и неистощительного использования водных биоресурсов, их охрану, защиту и воспроизводство.

Кодексом предусмотрены:

- конструкция общих допустимых уловов (ст. 25);
- квотирование, сопряженное с ОДУ (ст. 29);
- разрешительные документы (решение о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование – ст. 34; разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов – гл. IV);
- договоры (договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов – ст. 33; договор о предоставлении рыбопромыслового участка – ст. 35; договор пользования водными биоресурсами, отнесенными к объектам рыболовства – ст. 36).

Таким образом, можно заметить, что действующее законодательство Российской Федерации в области использования водных биоресурсов практически полностью идентично Модельному рыбохозяйственному кодексу государств-участников СНГ. Сходство наблюдается в одинаковых правовых средствах использования водных биоресурсов при осуществлении предпринимательских и не предпринимательских видов рыболовства, а также в порядке получения правоустанавливающих документов.

Однако имеются и различия. Например, как было указано ранее, Федеральным законом от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»² закреплён новый вид договора – договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2011. №51. С. 84 – 151 // СПС «Законодательство стран СНГ».

² СЗ. 04.07.2016, № 27 (часть II), ст. 4282.

биоресурсов на инвестиционные цели (ст. 33.7 Закона о рыболовстве), который не предусмотрен Модельным рыбохозяйственным кодексом. Кроме того, с 1 января 2019 года в Законе о рыболовстве понятие «рыбопромысловый участок» изменилось на понятие «рыболовный участок».

Другие же страны-участницы СНГ пошли несколько по иному пути, взяв за основу некоторые положения Модельного рыбохозяйственного кодекса.

Так, например, Законом Туркменистана от 21 мая 2011 года №197-IV «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹ предусмотрены конструкция общих допустимых уловов (ст. 44), квоты на основании ОДУ (ст. 45) и два правоустанавливающих документа (ст.ст. 47, 48).

В соответствии со ст.ст. 47-48 упомянутого Закона Туркменистана водные биоресурсы предоставляются в пользование на основании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, которое удостоверяет право на изъятие водных биоресурсов из среды их обитания при осуществлении всех видов рыболовства, или на основании заключенного между уполномоченным государственным органом по охране водных биоресурсов и юридическим или физическим лицом договора пользования рыбопромысловым участком.

Также, ст. 10 Закона Туркменистана «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» установлено, что деятельность, связанная с промысловым ловом рыбы, добычей других водных животных, подлежит лицензированию в соответствии с Законом Туркменистана от 25 июня 2008 года №202-III «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Таким образом, в Туркменистане сохраняется правовое регулирование такими средствами, как общие допустимые уловы и квотирование, разрешение и договор.

¹ Ведомости Меджлиса Туркменистана 1 апреля - 30 июня 2011 года № 2 (1004) // СПС «Законодательство стран СНГ».

В Украине пользование водными биоресурсами осуществляется по совсем иному порядку. Так, согласно ст. 36 Закона Украины от 8 июля 2011 года №3677-VI «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов»¹ юридические и физические лица имеют право пользоваться водными биоресурсами как объектами права собственности Украинского народа в соответствии с Конституцией Украины и настоящим Законом. Право пользования водными биоресурсами осуществляется с изъятием (специальное использование) и без изъятия (общее использование) их из естественной среды субъектами хозяйствования и физическими лицами в соответствии с законом.

Как мы видим, особенностями правового регулирования (в отличие от российского законодательства) являются, во-первых, отнесение водных биоресурсов к объектам права собственности Украинского народа, а во-вторых, использование водных биоресурсов без изъятия их из естественной среды обитания. Последнее допускается при осуществлении гражданами рыболовства в научных, культурно-образовательных и воспитательных целях для удовлетворения эстетических, оздоровительных, рекреационных и других потребностей бесплатно (ст. 26).

Также, согласно ст. 29 названного закона Украины, предусматриваются «лимиты» допустимого улова (вместо ОДУ), отчасти регулирующих осуществление специального рыболовства. А регулирование промысла водных биоресурсов, относительно которых не устанавливаются лимиты вылова, осуществляется органом исполнительной власти на основе прогнозов допустимого вылова на следующий календарный год.

Стоит отметить, что правовое средство «прогноз допустимого улова» не закреплено в законодательстве других стран-участниц СНГ.

Впоследствии, лимиты и прогнозы допустимого улова распределяются на квоты в зависимости от целей осуществления рыболовства (ст. 30 Закона

¹ «Голос Украины» от 3 августа 2011 года № 142 // СПС «Законодательство стран СНГ».

Украины «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов»).

Что касается договорных и разрешительных способов регулирования рассматриваемых отношений, то в соответствии с положениями названного Закона Украины «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов» специальное использование водных биоресурсов осуществляется на основании:

– договора на право специального использования водных биоресурсов в рыбохозяйственных водных объектах (их частях). Указанным договором за субъектами рыбного хозяйства закрепляются квоты и прогнозы допустимого улова (ст. 30 Закона);

– разрешение на специальное использование водных биоресурсов в рыбохозяйственных водных объектах (их частях) – выдается после государственной регистрации приказа о распределении лимитов (ст.ст. 23, 24);

– разрешение на специальное использование водных биоресурсов за пределами юрисдикции Украины - выдается после утверждения приказа относительно распределения прав на специальное использование водных биоресурсов за пределами юрисдикции Украины (ст.ст. 23, 24).

В Республике Беларусь регулирование отношений по использованию водных биоресурсов осуществляется не специальным законом в данной сфере, а общим законодательством в сфере использования и охраны животного мира. Так, согласно ч. 1 ст. 24 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 года № 257-З «О животном мире»¹ рыболовство (любительское и спортивное) является разновидностью пользования объектами животного мира.

Так же, как и в Украине, пользование объектами животного мира осуществляется в порядке общего и специального пользования объектами

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 23 июля 2007 года № 172, 2/1354 // СПС «Законодательство стран СНГ».

животного мира. Любительское рыболовство осуществляется физическими лицами бесплатно в порядке общего пользования, без документов на право пользования объектами животного мира, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и иными законодательными актами (ст. 25 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 года № 257-З «О животном мире»).

Осуществление рыболовства в научных, воспитательных и образовательных, а также рекреационных, эстетических и иных целях в процессе осуществления культурной деятельности может происходить как с изъятием, так и без изъятия объектов животного мира из среды их обитания (наблюдение, фотографирование, мечение и т.п.).

Промысловое рыболовство осуществляется юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в соответствии с нормативами допустимого изъятия диких животных (ст. 48 Закона) и за плату в порядке специального пользования объектами животного мира. Право на специальное пользование водными биоресурсами предоставляется без предоставления земельных участков и (или) водных объектов, в границах которых обитают предоставленные в пользование объекты животного мира, за исключением случаев, предусмотренных правилами ведения рыболовного хозяйства и рыболовства. В целях обеспечения охраны объектов животного мира и (или) среды их обитания в документах на право пользования объектами животного мира указываются обязательные для соблюдения требования, ограничения и другие условия пользования объектами животного мира. Для осуществления такого вида рыболовства необходимо получить соответствующее разрешение на изъятие диких животных из среды их обитания. Наряду с установленным требованием действует перечень видов диких животных, изъятие которых в научных, воспитательных и образовательных, а также рекреационных, эстетических и иных целях в процессе осуществления культурной деятельности осуществляется без разрешения на изъятие диких животных из среды их обитания.

Законом также запрещено передавать право специального пользования объектами животного мира другим лицам, отдавать его в залог или вносить в качестве вклада в уставный фонд хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив (ст. 26 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 года № 257-З «О животном мире»).

Регулирование отношений по использованию водных биоресурсов, возникающих в Республике Казахстан, осуществляется так же, как и в Республике Беларусь – общим, регулирующим охрану и использование животного мира, Законом Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593-ІІ «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»¹.

Пользование животным миром осуществляется в порядке общего и специального пользования. Причем отличие специального пользования от общего заключается в изъятии объектов животного мира из среды их обитания (ст. 23 Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593-ІІ «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»).

В соответствии с положениями указанного закона использование водных биоресурсов осуществляется с помощью следующих правовых средств:

- лимит изъятия объектов животного мира (имеет сходство с конструкцией ОДУ) – ст. 29 Закона;
- квота – часть лимита изъятия объектов животного мира (ст. 29 Закона);
- разрешение на пользование животным миром (ст. 35 Закона);
- договор с местным исполнительным органом на ведение рыбного хозяйства (ст. 35 Закона).

Общее же пользование животным миром, в том числе любительское (спортивное) рыболовство в резервном фонде рыбохозяйственных водоемов и (или) участков с изъятием до пяти килограмм на одного рыболова за выезд,

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2004 г., № 18 (2427), ст.107 // СПС «Законодательство стран СНГ».

осуществляется без каких-либо разрешений (ст. 26 Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593-ІІ «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»).

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что конструкция общих допустимых уловов¹ является ключевым правовым средством правового механизма использования водных биоресурсов по законодательству почти всех рассмотренных стран (кроме Китая, который только планирует вводить систему распределения ОДУ на квоты).

Также, в большинстве стран отсутствует разнообразие разрешительных и договорных инструментов. Интересным является тот факт, что не только в странах-участницах СНГ (Туркменистан, Украина, Республика Беларусь, Республика Казахстан), но и в США, Норвегии, а также в Европейском Союзе, не характерно преимущественное развитие договорных отношений по использованию водных биоресурсов: предпочтение отдается именно разрешительным основаниям, в частности, лицензиям. В то же время, законодательство Канады сочетает разрешительные и договорные способы регулирования рыболовства.

Проанализировав законодательство стран-участниц СНГ в части регулирования отношений по использованию водных биоресурсов, автор пришел к выводу, что только законодательство Российской Федерации в области охраны и использования водных биоресурсов наиболее полно и близко соответствует Модельному рыбохозяйственному кодексу.

¹ В Украине выражена в форме лимитов допустимого улова, в Республике Беларусь – в форме норматива допустимого изъятия диких животных, в Республике Казахстан – в форме лимита изъятия объектов животного мира

Глава 2. Разрешения как правовые средства использования водных биоресурсов

§1. Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование

Первым разрешительным средством использования водных биоресурсов Закон о рыболовстве называет решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование (ст. 33.2 Закона о рыболовстве) (далее – Решение). Ни Закон о рыболовстве, ни иные нормативно-правовые акты не дают определения Решения.

Представляется, что Решение – это правоустанавливающий документ, содержащий волеизъявление органа государственной власти (в лице Росрыболовства), направленное на передачу государственной собственности (водных биоресурсов) в пользование частным лицам (физическим и юридическим лицам) в строго определенных целях.

В отличие от договоров, которые главным образом заключаются для ведения бизнеса¹, Решение выдается исключительно для осуществления непредпринимательских видов деятельности в области рыболовства.

К таким целям относятся (ч. 1 ст. 33.2 Закона о рыболовстве):

- научно-исследовательские и контрольные цели;
- учебные и культурно-просветительские цели;
- аквакультура (рыбоводство);
- обеспечение традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – обеспечение традиционного образа жизни КМН).

Этот перечень является закрытым, и принятие Решения для осуществления рыболовства в иных целях не требуется.

Рассмотрим перечисленные цели подробнее.

¹ Есть и исключение в виде традиционного лова – заключается договор пользования рыболовным участком для добычи (вылова) водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу.

1. *Научно-исследовательские и контрольные цели*¹. Осуществление рыболовства в этих целях имеет важное значение для всего рыбохозяйственного комплекса, а также для обеспечения сохранения водных биоресурсов. Об этом прямо указано в ч. 1 ст. 21 Закона о рыболовстве: «Для изучения и сохранения водных биоресурсов, а также среды их обитания осуществляется рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях», а также в п. 3 Положения об осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13.11.2009 № 921²: «Рыболовство осуществляется для изучения водных биологических ресурсов и среды их обитания, в том числе для проведения государственного мониторинга водных биологических ресурсов, поиска новых районов добычи (вылова) водных биологических ресурсов и видов водных биологических ресурсов, которые ранее не были отнесены к объектам рыболовства, определения общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, оценки запасов видов водных биологических ресурсов, общие допустимые уловы для которых не определяются, а также для разработки мер по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания (за исключением видов водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации)».

Стоит отметить, что дополнительными (помимо Решения) обязательными основаниями для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях в исключительной экономической зоне являются ежегодные планы проведения морских ресурсных исследований водных биоресурсов и выданные в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» разрешение на

¹ Для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях используются следующие правовые средства в рамках правового механизма использования водных биоресурсов: квоты, решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, условия ограничения рыболовства.

² СЗ РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5504.

добычу (вылов) водных биоресурсов и разрешение на проведение морских ресурсных исследований водных биоресурсов. Кроме того, обязанность природопользователя получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов (далее – Разрешение) в научно-исследовательских и контрольных целях закреплена в ч. 1 ст. 34 Закона о рыболовстве.

В свою очередь, указанные разрешительные документы предоставляют разные права природопользователям: Решение лишь предоставляет право пользования водными биоресурсами, а Разрешение – право вылова (добычи) водных биоресурсов.

Однако, в ч. 3 ст. 10 Закона о рыболовстве сказано, что юридические лица и граждане, которые осуществляют рыболовство в порядке, предусмотренном Законом о рыболовстве, приобретают право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы.

Профессор В.В. Петров указывал, что при отделимости природного ресурса от окружающей среды прекращается состояние собственности на природные ресурсы и возникает право собственности на товарно-материальные ценности¹. По мнению других ученых, дикое животное становится объектом гражданского права и, соответственно, вещью (имуществом), товаром, объектом гражданского оборота и права собственности, когда оно добыто (отловлено), т.е. изъято из естественной природной среды². После добычи водных биоресурсов улов становится собственностью рыбака (как и охотничий ресурс - собственностью охотника)³.

Следовательно, при добыче (изъятии из среды обитания) водных биоресурсов, они перестают быть объектом государственной собственности как часть животного мира, и переходят в частную собственность, становясь

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996, С. 123.

² Реализация прав собственности на природные ресурсы: Монография. Авт.колл.: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Е.Л. Минина и др. – М.: Юристъ, 2007. (автор главы – Д.Б. Горохов) с. 211.

³ Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в вопросах и ответах: научно-практическое пособие. /Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г., Минина Е.Л. и др.; рук. авт. колл. Д.О.Сиваков. М. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2014г., с. 34.

объектом имущественных отношений.

При этом в ч. 3.1 ст. 21 Закона о рыболовстве говорится, что добытые (выловленные) при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях водные биоресурсы используются только для проведения работ в указанных целях. Такие водные биоресурсы подлежат возвращению в среду обитания после проведения этих работ. В случае если физическое состояние таких водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, они подлежат уничтожению.

Использование объектов животного мира (в частности водных биоресурсов) должно осуществляться природопользователями способами в соответствии с общими принципами гуманности, не допускающими варварское, мучительное и жестокое обращение с животными.

Такой принцип реализуется с учетом норм гражданского законодательства (ст. 137 ГК РФ): при осуществлении имущественных прав на животных не допускается жестокое обращение с ними, противоречащее принципам гуманности¹.

Однако судебная практика свидетельствует о том, что добытые в таких целях водные биоресурсы не могут быть объектами гражданского оборота.

В частности, согласно материалам дела № А42-1433/2010², инициированного прокурором, ФГУП «ПИНРО», осуществлявшее рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях, заключило с ООО «Биос-Шельф» договор купли-продажи выловленных и использованных водных биоресурсов.

Требование о признании заключенного договора купли-продажи недействительным удовлетворено судом первой инстанции исходя из предусмотренного ч. 3 ст. 21 Закона о рыболовстве альтернативного способа распоряжения водными биоресурсами после проведения научно-исследовательских мероприятий. Суд первой инстанции отметил, что

¹ Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. – М.: Эксмо, 2010. с. 456.

² Постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.02.2011 по делу № А42-1433/2010.

законодательство не предоставляет заинтересованным лицам права вводить такие водные биоресурсы в гражданский оборот путем заключения гражданско-правовых сделок купли-продажи и получать прибыль от их реализации.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, ФГУП «ПИНРО» обратилось с апелляционной жалобой в арбитражный апелляционный суд на основании того, что рыба, оставшаяся на борту судна после проведения необходимых исследований, представляет собой улов (товар, продукцию морского промысла), но не водные биоресурсы по смыслу положений Закона о рыболовстве. Как считает предприятие, вылов водных биоресурсов из состояния естественной свободы прекращает на него право собственности соответствующего государства и влечет возникновение права лиц, осуществивших вылов на законном основании. Поэтому, по мнению предприятия, такая рыба является имущественным активом предприятия, которым последний вправе распоряжаться по своему собственному усмотрению.

По мнению судов, в данном случае, заключив договор купли-продажи водных биологических ресурсов, предназначенных для научно-исследовательских и контрольных целей и не подлежащих реализации, предприятие тем самым ввело не предусмотренным законодательством способом объем биологических ресурсов в гражданский оборот, чем нарушило законодательно установленный порядок последующего использования спорных ресурсов, а также порядок получения биологических ресурсов для коммерческих целей. Более того, такие действия участников договора ведут к изменению размера утвержденной государством квоты биологических ресурсов, подлежащих вылову в коммерческих целях, а также влекут иные неправомерные последствия. С учетом названных обстоятельств суды квалифицировали действия предприятия как грубое нарушение прав и законных интересов Российской Федерации.

Однако невозможно полностью согласиться с позицией судов первой и

апелляционной инстанций, поскольку в данном случае рыболовство осуществляется на основании двух разрешительных документов – Разрешения и Решения. При этом на основании Разрешения организации, осуществляющие рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях, могут по своему усмотрению распоряжаться добытыми (выловленными) водными биоресурсами, а на основании Решения такого права у них нет.

Более того, норма ч. 3.1 ст. 21 Закона о рыболовстве, обязывающая природопользователей уничтожать водные биоресурсы в случае, если физическое состояние таких водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, не соответствует одному из принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов – приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов.

В приведенном выше случае, научно-исследовательское предприятие не нарушило принцип законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Объектом договора купли-продажи были уже использованные в научно-исследовательских целях водные биоресурсы. А распоряжение такими природными благами не нанесло ущерб состоянию водных биоресурсов.

Если сравнить условия двух правоустанавливающих документов – Решения и Разрешения – то ни в одном из них прямо не прописывается обязанность по уничтожению водных биоресурсов, состояние которых не позволяет вернуть их в среду обитания, после их использования.

В частности, пп. «а» п. 5 общих Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.10.2008 № 765 «О

порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование»¹, предусмотрено, что для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях к заявке прилагается программа выполнения научно-исследовательских работ, разработанная заявителем, согласованная и утвержденная в порядке, установленном Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

П. 2 Порядка согласования и утверждения программ выполнения работ при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях и рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов (утв. Приказом Росрыболовства от 30.01.2009 № 61)² установлено, что программы выполнения научно-исследовательских и (или) контрольных работ должны содержать объемы водных биологических ресурсов, необходимых для реализации этой программы.

В свою очередь, Приказом Росрыболовства от 04.12.2008 № 379 «Об утверждении форм бланков разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, заявлений на получение разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, заявления о внесении изменений в разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и книги регистрации разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов»³ были утверждены формы бланков Разрешения. Названные формы содержат в себе условие «соблюдение при осуществлении добычи (вылова) водных биоресурсов требований в области охраны окружающей среды, правил рыболовства и ограничений рыболовства, установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов для рыбохозяйственного бассейна».

¹ СЗ РФ, 20.10.2008, № 42, ст. 4836.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 17, 27.04.2009.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 5, 02.02.2009.

К таким требованиям законодательства в частности относится приведенная выше норма ч. 3.1 ст. 21 Закона о рыболовстве, обязывающая уничтожать водные биоресурсы.

Согласно материалам приведенного выше судебного дела ФГУП «ПИНРО» передало ООО «Биос-Шельф» 180 кг трески, 92 235 кг палтуса черного и 2 623 кг окуня морского (клювача); за 2009г. ФГУП «ПИНРО» выловлено 16,065 т трески, 0,462 т пикши, 548,79 т палтуса черного, 18,217 т окуня морского, 3,96 т зубатки синей, 0,252 т камбалы-ерша. Выловленные водные биоресурсы в полном объеме реализованы, сумма реализации – 18 123 075 руб. 70 коп. В силу Закона о рыболовстве ФГУП «ПИНРО» обязано было уничтожить водные биоресурсы. Стоит заметить, что объемы добытых (выловленных) водных биоресурсов немалые.

При этом в соответствии с п. 9 Положения об осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13.11.2009 № 921¹, водные биологические ресурсы, физическое состояние которых не позволяет возвратить их в среду обитания, уничтожаются любым технически доступным способом с соблюдением обязательных требований нормативных и технических документов по охране окружающей среды, в том числе путем дробления и измельчения с использованием специальных технических устройств и сброса за борт судна, а также используются для питания экипажей судов, непосредственно осуществляющих добычу (вылов) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях.

Однако, на наш взгляд, рациональнее в таком случае не уничтожать водные биоресурсы, состояние которых не позволяет возвратить их в среду обитания, после использования их в научно-исследовательских и контрольных целях, а передавать их за плату рыбоперерабатывающим предприятиям для дальнейшего использования рыбного сырья в промышленности.

¹ СЗ РФ, 16.11.2009, N 46, ст. 5504.

Не стоит игнорировать позицию судов, приведенную выше, об изменении размера утвержденной государством квоты биологических ресурсов, подлежащих вылову юридическими лицами в коммерческих целях, вследствие передачи водных биоресурсов. Во избежание нарушения прав и законных интересов Российской Федерации, выкупаемые у научно-исследовательских организаций выловленные и использованные водные биоресурсы, состояние которых не позволяет возвратить их в среду обитания, лицами, осуществляющими рыболовство в предпринимательских целях, будут засчитываться последним в счет распределенной государством и указанной в правоустанавливающих документах (разрешении и договоре) промышленной квоты.

В связи с вышесказанным, в целях соблюдения принципа приоритета сохранения водных биоресурсов и их рационального использования по отношению к оценке водных биоресурсов как объектов права собственности и иных прав, законодателю предлагается сократить круг случаев уничтожения «научных» и «контрольных выловов» (и, следовательно, скорректировать ч. 3.1 ст. 21 Закона о рыболовстве).

Наряду с этим следует предусмотреть в Разрешении условие о возможности научно-исследовательских организаций разумно и рационально распоряжаться водными биоресурсами, состояние которых не позволяет возвратить их в среду обитания, а также закрепить на подзаконном уровне обязанность таких организаций по предоставлению в орган исполнительной власти в области рыболовства (Росрыболовство) отчетности о деятельности по распоряжению указанными водными биоресурсами.

При этом, такое распоряжение следует ограничить нормами Закона о рыболовстве: в частности, предусмотреть исчерпывающий перечень действий организаций по распоряжению использованных водных биоресурсов. К таким действиям, к примеру, могут быть отнесена продажа водных биоресурсов рыбоперерабатывающим предприятиям.

В свою очередь, полученные денежные средства в рамках своей

уставной деятельности НИИ могут расходовать на изучение водных биоресурсов (последнее в настоящее время страдает от недофинансирования). Такой подход приведет к достижению рационального и неистощаемого использования водных биоресурсов, и в целом будет направлен на сохранение устойчивого биоразнообразия, а также приведет к целевому распределению платы за пользование водными биоресурсами, чего ученые пытаются добиться от государства.

Стоит также отметить, что указанный подход был закреплен в п. 9 Постановления Правительства РФ от 31 июля 2001 г. № 566 «Об утверждении Правил вылова (добычи) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях» (утратило силу 17.10.2005 г.).

2. *Учебные и культурно-просветительские цели*¹. Рыболовство в этих целях осуществляется для обеспечения образовательной и культурной деятельности. Из ст.ст. 33.2 и 34 Закона о рыболовстве следует, что для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях необходимо наличие решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование и разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Однако, в ст. 22 Закона о рыболовстве не указано, на основании какого разрешительного документа осуществляется указанный вид рыболовства. Также, согласно Порядку осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях, утвержденному Приказом Минсельхоза России от 29.06.2017 № 317², необходимо наличие Решения, а также согласованных федеральными государственными бюджетными образовательными организациями, находящимися в ведении Росрыболовства, или Федеральным государственным бюджетным научным учреждением

¹ Для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях используются следующие правовые средства в рамках правового механизма использования водных биоресурсов: квоты, решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, условия ограничения рыболовства.

² Приказ Минсельхоза России от 29.06.2017 № 317 «Об утверждении порядка осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях» / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2017.

«Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» и утвержденных Росрыболовством учебных планов или планов культурно-просветительской деятельности соответственно.

В настоящее время Минсельхозом разработан Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в целях совершенствования нормативно-правового регулирования рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях»¹, согласно которому для совершенствования обеспечения рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях предлагается разделить такой вид рыболовства на два отдельных вида: рыболовство в учебных целях и рыболовство в культурно-просветительских целях.

Минсельхозом предлагается внести в Закон о рыболовстве новую ст. 22.1, посвященную рыболовству в культурно-просветительских целях. Согласно ч. 2 ст. 22.1 рыболовство в культурно-просветительских целях осуществляется организациями культуры, непосредственно осуществляющими указанные в части 1 настоящей статьи мероприятия, на основании решений о предоставлении водных биоресурсов в пользование, которые принимаются в соответствии со статьей 33.2 Закона о рыболовстве. Наряду с этим, предлагается в ст. 34 Закона о рыболовстве («Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов») дополнить ч. 1 новым пунктом 4.1 следующего содержания: «4.1) рыболовство в культурно-просветительских целях».

Таким образом, предлагается внести две противоречащие друг другу нормы. Этот вопрос опять остается открытым и не урегулированным должным образом.

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в целях совершенствования нормативно-правового регулирования рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях» / URL: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=2&search=в&nра=40605> (дата обращения – 01.08.2018).

Наряду с этим, возникает вопрос, а в чьей собственности находятся водные биоресурсы, добытые (выловленные) в учебных и культурно-просветительских целях? Опять же, если рыболовство осуществляется на основании Решения, то по окончании проведения запланированных мероприятий, водные биоресурсы должны быть возвращены в естественную среду обитания. Но если водные биоресурсы погибают, то обязана ли соответствующая организация восполнять ущерб, причиненный государству?

В случае если рыболовство осуществляется на основании Разрешения, то добытые (выловленные) водные биоресурсы переходят в собственность организации, осуществляющей такое рыболовство. И в таком случае, она вправе по своему усмотрению распоряжаться принадлежащим ей имуществом, а также сама будет нести риск случайной гибели.

Из текста Закона о рыболовстве, а также подзаконных актов, неясно, в чьей собственности находятся водные биоресурсы, используемые в учебных и культурно-просветительских целях. А между тем, неурегулированность данного вопроса может породить возникновение спорных ситуаций на практике.

Логичнее, на наш взгляд, оставить в качестве основания использования и охраны водных биоресурсов в учебных и культурно-просветительских целях оставить только один правоустанавливающий документ – Разрешение. И обязать природопользователя по окончании проведения мероприятий вернуть добытые (выловленные) водные биоресурсы в естественную среду обитания. При невозможности сделать указанные действия, возместить ущерб государству, а погибшие водные биоресурсы передать для дальнейшей переработки промышленным предприятиям в том же порядке на тех же условиях, которые предлагаются для распоряжения водных биоресурсов после использования их в научно-исследовательских и контрольных целях.

3. *Аквакультура (рыбоводство)*¹. Осуществление рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства) регулируется не только Законом о рыболовстве, но и Федеральным законом от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об аквакультуре).

Рыболовство в указанных целях в соответствии с ч. 2 ст. 23 Закона о рыболовстве осуществляется на основании Решения. Между тем, в ст. 34 Закона о рыболовстве говорится, что разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов выдается при осуществлении рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства). Таким образом, необходимость в получении двух разрешительных документов способствует возникновению излишних административных барьеров для природопользователей.

При этом для осуществления рыболовства в указанных целях не всегда требуется изъятие водных биоресурсов из среды их обитания (т.е. добыча (вылов) водных биоресурсов).

Кроме того, природопользователи при осуществлении рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства) непосредственно пользуются и самим водным объектом. Согласно ст. 5 Закона об аквакультуре допускается осуществление всех видов водопользования в соответствии с Водным кодексом.

4. *Обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов*. По общему правилу осуществление рыболовства в данных целях осуществляется на основании Решения. Из ст. 25 Закона о рыболовстве следует, что осуществление рыболовства без предоставления рыболовного участка осуществляется без выдачи разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов.

¹ Для осуществления рыболовства в целях рыбоводства (аквакультуры) используются следующие правовые средства в рамках правового механизма использования водных биоресурсов: квоты, решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, условия ограничения рыболовства.

Согласно п. 8 Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденного Приказом Госкомрыболовства РФ от 11.04.2008 № 315¹ добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения (занесенных в Красную книгу Российской Федерации) видов водных биоресурсов допускается только на основании разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Следовательно, для осуществления рыболовства с предоставлением рыболовного участка лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, необходимо заключить договор пользования рыболовным участком, получить решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, а также получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов.

В таком случае, коренным малочисленным народам необходимо пройти три сложные процедуры получения правоустанавливающих документов, что препятствует осуществлению традиционного образа жизни.

При этом, по мнению Федеральной нотариальной палаты² коренные малочисленные народы вправе выдавать доверенности на осуществление рыболовства, предоставленного Решением. Посредством выдачи такой доверенности коренные малочисленные народы реализуют право на осуществление традиционного рыболовства действиями иного лица. В обоснование своей позиции Федеральная нотариальная палата опирается на отсутствие предусмотренного российским законодательством запрета на совершение таких действий.

Федеральная нотариальная палата при подготовке указанного Письма руководствовалась нормами гражданского права в части распоряжения права пользования водными биоресурсами.

¹ Российская газета, № 111, 24.05.2008.

² Письмо от 11.07.2012 № 1412/06-10 «О правомерности удостоверения доверенностей на вылов рыбы, выданных лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера» // СПС «Консультант плюс».

Однако такой подход не представляется правильным, поскольку водные биоресурсы нельзя рассматривать как имущество в чисто гражданско-правовом смысле. Водные биоресурсы это, прежде всего, природные ресурсы, являющиеся основой жизни деятельности народов Российской Федерации. Кроме того, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (ст. 1 Федерального закона от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹).

Предоставляя право пользования водными биоресурсами коренным малочисленным народам, государство преследует цель обеспечения традиционного образа жизни и поддержание осуществления традиционной хозяйственной деятельности таких народов.

Посредством выдачи решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование коренным малочисленным народам государством реализуется принцип учета интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения (п. 6 ч. 1 ст. 2 Закона о рыболовстве).

В случае передачи коренными малочисленными народами права пользования водными биоресурсами другим лицам на основании доверенности происходит грубое нарушение основополагающих принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

¹ СЗ РФ, 24.07.2000, № 30, ст. 3122.

Следовательно, позиция Федеральной нотариальной палаты является в корне неверной и нарушает действующие нормы российского законодательства.

§2. Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов

Вторым разрешительным документов в области использования водных биоресурсов в силу Закона о рыболовстве является разрешение на добычу вылов водных биоресурсов (далее – Разрешение), которому посвящена целая глава 4 Закона о рыболовстве.

В отличие от Решения, определение которого не раскрывается ни в одном нормативном правовом документе, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов понимается как документ, удостоверяющий право на добычу (вылов) водных биоресурсов (п. 19 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве).

Разрешение является правоустанавливающим документом, влекущим возникновение право собственности у природопользователей на добытые (выловленные) водные биоресурсы.

Разрешение не просто обладает всеми качествами административного акта, но и является односторонним императивным государственно-властным волеизъявлением уполномоченного субъекта исполнительной власти¹.

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве добыча (вылов) водных биоресурсов - изъятие водных биоресурсов из среды их обитания. Как неоднократно упоминалось ранее, в силу ст. 10 Закона о рыболовстве право собственности у юридических лиц и граждан возникает на добытые (выловленные) водные биоресурсы. Следовательно, выдача Разрешения порождает переход права собственности на водные биоресурсы от государства к частным лицам.

Из ст. 34 Закона о рыболовстве следует, что Разрешение выдается при осуществлении всех видов рыболовства, независимо от того, является такая

¹ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015.

деятельность предпринимательской или нет. Более того, перечень видов рыболовства, осуществление которых происходит на основании Разрешения, является открытым (п. 7 ч. 1 ст. 34 Закона о рыболовстве).

В ст. 35 Закона о рыболовстве указано, что в Разрешении должны быть указаны:

- 1) сведения о лицах, которым предоставлено право на добычу (вылов) водных биоресурсов, судне, которое осуществляет рыболовство, районе добычи (вылова) водных биоресурсов и (или) рыболовном участке;
- 2) виды водных биоресурсов, разрешенных для добычи (вылова);
- 3) квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (если они установлены);
- 4) орудия, способы и сроки добычи (вылова) водных биоресурсов;
- 5) требования к охране окружающей среды;
- 6) иные регламентирующие добычу (вылов) водных биоресурсов и обеспечивающие сохранение среды их обитания условия.

Зачастую, в Разрешении дублируются условия осуществления рыболовства, которые содержатся в других правоустанавливающих документах. В связи с этим, предлагается соотнести правоустанавливающие документы для каждого вида рыболовства.

1. Промышленное рыболовство.

В соответствии со ст.ст. 19 и 19.1 Закона о рыболовстве осуществляется в предпринимательских целях как в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, так и в отношении тех, общий допустимый улов которых не устанавливается. От вида водных биоресурсов, которые субъект предпринимательской деятельности планирует добывать, зависит то, какие документы ему следует получить для законного осуществления своей деятельности.

С 01 января 2019 года в соответствии с Законом о рыболовстве порядок осуществления промышленного рыболовства зависит также от района добычи.

Для осуществления промышленного рыболовства **в морских водах, открытом море и районах действия международных договоров** в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, необходимы следующие правовые средства: договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (ч. 2 ст. 19 Закона о рыболовстве) и Разрешение (ч. 1 ст. 34 Закона о рыболовстве); а в случае осуществления такого рыболовства в инвестиционных целях – договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели (ч. 3 ст. 19 Закона о рыболовстве) и Разрешение (ч. 1 ст. 34 Закона о рыболовстве).

Условия осуществления рыболовства в необходимых документах совпадают, кроме одного положения. В договоре, в отличие от Разрешения, указывается вид рыболовства, которое будет осуществляться. Помимо этого, договор удостоверяет закрепление за конкретным юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в отличие от Разрешения, в котором такие квоты указываются в соответствии с договором.

В данном случае необходимо наличие двух документов, поскольку один (договор о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов) закрепляет долю квоты, которую вправе добыть пользователь, а другой (Разрешение) позволяет осуществлять такую добычу. Кроме того, заключение такого договора способствует поддержанию и развитию рыночных отношений, обеспечению добросовестной конкуренции в области рыболовства.

Для осуществления промышленного рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, требуется заключить договор пользования водными биоресурсами (ч. 4 ст. 19 Закона о рыболовстве) и получить Разрешение (ст. 34 Закона о рыболовстве).

В таком случае и договор, и разрешение предоставляет одно и то же право – право на добычу (вылов) водных биоресурсов. И условия

осуществления рыболовства, указанные в разрешении, дублирует те, которые указаны в договоре. Поэтому на наш взгляд, получение двух одинаковых по содержанию документов не имеет необходимости, так как создаются излишние административные барьеры, препятствующие осуществлению рыболовства.

При осуществлении промышленного рыболовства в отношении анадромных видов рыб требуется заключить договор пользования рыболовным участком (ч. 4 ст. 19 Закона о рыболовстве) и также получить Разрешение (ст. 34 Закона о рыболовстве). В таком случае, договор предоставляет право осуществлять деятельность на определенном рыболовном участке, а разрешение в свою очередь предоставляет право на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Список необходимых правоустанавливающих документов для осуществления промышленного рыболовства **во внутренних водных объектах, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации**, в отношении водных биоресурсов, ОДУ которых как устанавливается, так и не устанавливается, аналогичен списку необходимых правоустанавливающих документов для осуществления промышленного рыболовства в морских водах, открытом море и районах действия международных договоров

При этом, в соответствии с ч. 3 ст. 19.1 Закона о рыболовстве в случае утверждения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации перечня рыболовных участков во внутренних водных объектах в соответствии с ч. 5 ст. 18 Закона о рыболовстве в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, промышленное рыболовство во внутренних водных объектах осуществляется с помощью следующих правовых средств: общий допустимый улов, квоты, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов и договор пользования рыболовным участком. В отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, важным

правовым средством выступают квоты и договор пользования рыболовным участком. Помимо заключения соответствующих договоров необходимо также получить Разрешение (ст. 34 Закона о рыболовстве). В данном случае, также получение двух одинаковых по содержанию документов не имеет необходимости, так как создаются излишние административные барьеры, препятствующие осуществлению рыболовства.

Устранение дублирования условий осуществления рыболовства в разных правоустанавливающих документах в целях облегчения ведения бизнеса возможно в рамках проведения мероприятий «регуляторной гильотины»¹, предложенной премьер-министром Д.А. Медведевым. Государством намечена тенденция устранения проблем в правовом регулировании ведения бизнеса путем снижения административного давления.

2. *Прибрежное рыболовство (ст. 20 Закона о рыболовстве)*. При осуществлении прибрежного рыболовства складывается аналогичная промышленному рыболовству ситуация.

Также, прибрежное рыболовство в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, осуществляется при помощи таких правовых средств, как общий допустимый улов, квоты, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (ст. 33.1 Закона о рыболовстве) и Разрешение (ст. 34 Закона о рыболовстве). А в случае осуществления такого рыболовства в инвестиционных целях – общий допустимых улов, квоты, договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели (ч. 3 ст. 20 Закона о рыболовстве) и Разрешение (ч. 1 ст. 34 Закона о рыболовстве). Оба документа, как договоры, так и разрешение, важны в данном случае, как и при промышленном рыболовстве.

¹ Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины». URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35> (дата обращения – 19.01.2019).

Стоит отметить, что Федеральным законом от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» в ст.ст. 20 и 33.4 Закона о рыболовстве внесены изменения. И с 01 января 2019 года прибрежное рыболовство не осуществляется в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается.

3, 4, 5. Рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, в целях аквакультуры (рыбоводства). Для осуществления этих видов рыболовства необходимо получить Решение (ст. 33.2 Закона о рыболовстве) и Разрешение (ст. 34 Закона о рыболовстве).

В соответствии с п. 16 Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15.10.2008 № 765¹, в решении о предоставлении водных биоресурсов в пользование указываются сведения о лице, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, виде рыболовства, сроке и условиях использования водных биоресурсов, объемах водных биоресурсов, общие допустимые уловы которых не устанавливаются.

В Разрешении, помимо перечисленных в Решении условий, также указываются сведения о судне, которое осуществляет рыболовство, районе добычи (вылова) водных биоресурсов; виды водных биоресурсов, разрешенных для добычи (вылова); орудия, способы и сроки добычи (вылова) водных биоресурсов; требования к охране окружающей среды. Разрешение в данном случае содержит в себе большой перечень сведений, и

¹ Постановление Правительства РФ от 15 октября 2008 г. № 765 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование» // СЗ РФ, 20.10.2008, № 42, ст. 4836.

как следствие снижает риск осуществления такой деятельности на незаконных основаниях.

б. Организация любительского и спортивного рыболовства.

Осуществляется на основании договора пользования рыболовным участком (ч. 5 ст. 24 Закона о рыболовстве) и на основании Разрешения. Условия, прописанные в договоре и в Разрешении, те же самые. Однако договор в таком случае предоставляет право осуществлять деятельность на определенном рыболовном участке, а разрешение в свою очередь предоставляет право на добычу (вылов) водных биоресурсов.

При этом, добычу (вылов) водных биоресурсов осуществляет гражданин при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства), а не лицо, которое заключает договор пользования рыболовным участком и получает Разрешение.

Стоит отметить, что с момента вступления в силу 01 января 2020 года нового Федерального закона от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ любительское рыболовство на основании договора пользования рыболовным участком и разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов будет осуществляться только в отношении ценных видов водных биоресурсов, перечень которых утверждается Росрыболовством, в Байкальском, Дальневосточном, Северном и Восточно-Сибирском рыбохозяйственных бассейнах (ст. 18 ФЗ от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В отношении других водных биоресурсов, обитающих в водных объектах общего пользования, любительское рыболовство будет осуществляться свободно и бесплатно.

¹ Федеральный закон от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201812250088?index=0&rangeSize=1> (дата обращения – 26.12.2018).

7. *Иные предусмотренные Законом о рыболовстве случаи.* К иным предусмотренным Законом о рыболовстве случаям относится осуществление рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с предоставлением рыболовного участка в отношении водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу. Для его осуществления необходимо заключить договор пользования рыболовным участком и получить Разрешение. Необходимые документы содержат идентичные условия, но при этом устанавливают разное право: договор – право осуществлять деятельность на определенном рыболовном участке, а разрешение – право на саму добычу (вылов) водных биоресурсов.

Во всех приведенных выше случаях, необходимо наличие нескольких правоустанавливающих документов, среди которых получение Разрешения является заключительным этапом.

Согласно Правилам оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесения в них изменений, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22.10.2008 № 775¹ (далее – Правила выдачи Разрешений) лицо, планирующее осуществлять рыболовство, подает в Росрыболовство заявление на получение Разрешения.

В п. 10 Правил выдачи Разрешений говорится, что в заявлении указывается, в частности основание для выдачи разрешения – реквизиты акта Федерального агентства по рыболовству или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предусматривающего выделение российскому пользователю квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, договора пользования водными биологическими ресурсами (в отношении водных биологических ресурсов, ОДУ которых

¹ СЗ РФ, 27.10.2008, № 43, ст. 4953.

устанавливается), договора о предоставлении рыбопромыслового участка, заключенного до 31 декабря 2018 г., договора пользования рыболовным участком, решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, решения комиссии по регулированию добычи (вылова) анадромных видов рыб, программы выполнения работ при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, учебного плана, плана культурно-просветительской деятельности, программы выполнения работ в области аквакультуры (рыбоводства), акта, предусматривающего выделение квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в соответствии с международным договором Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Таким образом, для получения Разрешения необходимо наличие всех других правоустанавливающих документов. При этом в Разрешении должны быть указаны те же самые сведения, которые указываются в других правоустанавливающих документах – и в договорах, и в Решении.

В качестве примера можно привести дело № А42-3883/2011¹: между Баренцево-Беломорским территориальным управлением Федерального агентства по рыболовству и ООО «Куратор» был заключен договор на добычу (вылов) водных биоресурсов. На основании заключенного договора Управление выдало обществу разрешение, указав в нем ограниченные по сравнению с условиями договора районы промысла и вид вылавливаемой рыбы. ООО «Куратор» обратилось в суд с требованием об изменении оспариваемых разрешений, исключив из них ограничения по районам лова и виду трески, приведения разрешений в соответствии с условиями договора.

Судом первой инстанции требования ООО «Куратор» удовлетворены в полном объеме. Судом апелляционной инстанции решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В обосновании своей позиции суды исходили из того, что в соответствии со ст. 35 Закона о рыболовстве

¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.11.2012 по делу № А42-3883/2011.

сведения, указываемые в Разрешении, должны совпадать с условиями договора.

Таким образом, судебной практикой подтверждается, что в Разрешении дублируются условия осуществления рыболовства, которые содержатся в других правоустанавливающих документах, наличие которых необходимо для получения такого Разрешения.

Однако, такое дублирование никоим образом не способствует охране водных биоресурсов, и одновременно препятствует осуществлению рыболовства хозяйствующими субъектами. Граждане и юридические лица вынуждены повторно собирать пакеты документов и предоставлять их в уполномоченный орган и ждать результатов. При этом уполномоченный орган может отказать в выдаче Разрешения, а учитывая тот факт, что сроки действия договоров и Разрешения различные, то природопользователи несут существенные убытки. Следовательно, выдача Разрешения государственным органом не носит практической роли, а только затрудняет доступ частных лиц к водным биоресурсам¹.

На наш взгляд, такая категорическая позиция касается не всех видов рыболовства. С учетом частых и существенных изменений в законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, некоторые имеющиеся ранее проблемы и коллизии в правовом регулировании порядка предоставления в пользование водных биоресурсов на основе нескольких правоустанавливающих документов были решены принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов».

¹ Митякина Н.М. Основания возникновения права на предпринимательскую деятельность в области использования водных биологических ресурсов // Современное право. 2015. № 5.с. 61.

В частности, на основе проведенного анализа, проблема дублирования нескольких одинаковых по содержанию правоустанавливающих документов остается актуальной только для осуществления двух видов рыболовства:

- промышленного рыболовства в морских водах, открытом море и районах действия международных договоров в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается;

- промышленного рыболовства во внутренних водных объектах в случае утверждения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации перечня рыболовных участков во внутренних водных объектах в соответствии с ч. 5 ст. 18 Закона о рыболовстве в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается.

Интересно, что указанные проблемы были созданы тем же самым Федеральным законом от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов», упростившим порядок предоставления в пользование водных биоресурсов в целях осуществления других видов рыболовства, что еще раз доказывает хаотичную и не всегда «полезную» изменчивость правового регулирования рыболовства.

Глава 3. Договорные конструкции как правовые средства использования водных биоресурсов

§1. Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов

Первым договорным средством использования водных биоресурсов закон называет договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, закрепленный в ст. 33.1 Закона о рыболовстве.

В юридической литературе сложились разные точки зрения относительно правовой природы данного договора.

По мнению одних ученых данный договор носит смешанный характер, однако он является больше публично-правовым договором¹, поскольку орган государственной власти реализует свои полномочия. Другие ученые характеризуют его как гражданско-правовой, поскольку им регулируются имущественные отношения в области рыболовства². Однако, этому договору присуща двойственная природа: сочетает в себе признаки публично-правового и гражданско-правового договоров.

До 1 апреля 2018 года Закон о рыболовстве устанавливал, что целью заключения данного договора является осуществление прибрежного и промышленного рыболовства в отношении тех видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается.

С 1 апреля 2018 года в ст. 33.1 Закона о рыболовстве внесены изменения, согласно которым, во-первых, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов подразделяется на виды в зависимости от акватории (района) осуществления рыболовства, а во-вторых, цель заключения указанного договора теперь зависит не от осуществления рыболовства в отношении конкретного водного биоресурса, а от осуществления рыболовства в зависимости от определенной квоты.

¹ "Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (постатейный) (Слепенкова О.А.) (под ред. И.В. Шопена) // СПС «Консультант плюс».

² "Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (постатейный) (под ред. О.Л. Дубовик) // СПС «Консультант плюс».

Таким образом, в настоящее время существует три разновидности договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов:

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

Скорее всего, законодатель решил разделить рассматриваемый договор на три подвида в зависимости от комбинации видов квот, получаемых конкретным хозяйствующим субъектом.

В данном случае, ОДУ, как ключевое правовое средство в рамках правового механизма использования экономически ценных видов водных биоресурсов, делает возможным дальнейшее распределение долей квот с помощью договора.

Теперь, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в морских водах заключается после установления общего допустимого улова в отношении добываемых водных биоресурсов на основании квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в морских водах для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства. Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов во внутреннем водном объекте – на основании квоты добычи водных биоресурсов во внутренних водных объектах для осуществления промышленного рыболовства. Договор о закреплении доли международной квоты, предоставленной РФ, – на основании квоты добычи водных биоресурсов, предоставленной России в районах действия международных договоров для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства.

Тем не менее, все эти договоры, так или иначе, заключаются для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается.

Сторонами договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов являются с одной стороны орган государственной власти в лице территориального управления Росрыболовства, а с другой стороны субъект предпринимательской деятельности (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель), осуществляющий такой вид рыболовства.

Существенными условиями договора, достигнуть которых необходимо сторонам для его заключения, являются предмет договора, наименование и размер доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, срок его действия, вид (виды) рыболовства (ч. 4 ст. 33.1 Закона о рыболовстве). Неотъемлемой частью любого договора, помимо существенных условий, являются права и обязанности сторон, а также их ответственность.

Предметом договора выступают не сами водные биоресурсы как индивидуально-определенные вещи, а право на добычу (вылов) водных биоресурсов. Заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов порождает у субъекта предпринимательской деятельности право на осуществление такого вида деятельности в пределах размера доли квоты.

Наименование и размер доли квоты вылова водных биоресурсов имеет большое практическое значение для охраны водных биоресурсов. Необходимость указания в договоре размера доли квоты закрепляется примерными Формами договоров о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов¹ (далее – примерные Формы договоров). Однако закрепление такого положения в самом Федеральном законе в качестве существенного условия договора придаст большую юридическую

¹ утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2018 г. № 987 // СЗ РФ от 3.09.2018 г. № 36 ст. 5616.

силу и обязательный характер. Такая тенденция направлена на обеспечение охраны водных биоресурсов, рациональное их использование посредством ограничения субъектов предпринимательской деятельности от произвольного осуществления рыболовства в неконтролируемых объемах.

Срок действия договора – следующее существенное условие, – который в соответствии с примерными Формами договоров составляет не более 15 лет (до 01 января 2019 года договор заключается сроком на 10 лет). Судебная практика по этому поводу опирается на то, что «данная мера обеспечивает капитализацию и кредитование рыбного хозяйства. Это необходимо для стабильности и предсказуемости рассматриваемых правоотношений.

В качестве примера можно привести дело № А12-13870/2010¹, согласно которому суд удовлетворил требование межрегиональной природоохранной прокуратуры о признании недействительным положения о сроке действия договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов: с 11.02.2010 до 31.12.2010 (менее одного года).

Безусловно, заключение такого договора на срок менее одного года противоречит требованиям ст. 31 Закона о рыболовстве и Постановления Правительства РФ от 23.08.2018 г. № 987. В случае если стороны заключают договор менее чем на 15 лет², то такой договор необходимо признавать полностью недействительным, поскольку стороны в таком случае не достигли одного из существенных условий договора. Заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на срок менее 15 лет также не способствует достижению сторонами целей, ради которых он заключается.

Вид (виды) рыболовства – еще одно существенное условие договора. Как указано ранее, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова)

¹ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2010 по делу № А12-13870/2010.

² Кроме случаев заключения договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной РФ в районе действия международного договора России в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, на срок не более срока действия такого международного договора. Если такой международный договор заключен на 15 и более лет или является бессрочным, то договор о закреплении квоты добычи водных биоресурсов заключается на 15 лет.

водных биоресурсов заключается в целях осуществления промышленного или прибрежного рыболовства. Однако если предполагается осуществлять вылов водных биоресурсов во внутреннем водном объекте, то в таком случае в договоре предусматривается только осуществление промышленного вида рыболовства. В случае закрепления за хозяйствующим субъектом доли квоты добычи водных биоресурсов в морских водах и закреплении доли международной квоты, субъект предпринимательской деятельности имеет право выбора: или промышленное или прибрежное рыболовство. При этом лицо, за которым закрепляется соответствующая доля квоты, вправе осуществлять одновременно и промышленное, и прибрежное рыболовство, предварительно указав в заявлении сведения о размере части доли квоты, определенной для каждого вида рыболовства.

Для того чтобы договор был признан заключенным, а у сторон возникли соответствующие права и обязанности, по общему правилу гражданского права стороны должны достигнуть соглашения по всем перечисленным выше существенным условиям.

По своей правовой природе договор о закреплении доли квот (добычи) вылова водных биоресурсов нельзя четко отнести ни к гражданско-правовому отношению, ни к публично-правовому. Рассматриваемый договор носит *смешанный характер*.

Суды в свою очередь считают рассматриваемый договор гражданско-правовым. В частности, в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.07.2016 № Ф03-2546/2016 по делу № А24-3939/2015 суд указывает: «Как правильно отмечено судами, нормы п. 2 ч. 2 ст. 13 Закона о рыболовстве не могут рассматриваться в отрыве от иных норм указанного закона, в том числе регламентирующих порядок его заключения и расторжения, а также в отрыве от основных принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов и общих норм гражданского

законодательства о расторжении договоров, поскольку истец, заключая договор, вступает в гражданские, а не публичные правоотношения»¹.

Из этого следует, что государство в лице уполномоченного органа должен вступать в правоотношения по использованию водных биоресурсов как собственник материального блага (водных биоресурсов), а не в качестве контролирующего органа.

Однако, в действительности, договор о закреплении доли квот (добычи) вылова водных биоресурсов является квази-договором, поскольку в ряде случаев происходит совмещение стороны договора и контролирующего органа в лице Росрыболовства, и как следствие, нарушается главный принцип договорного отношения – равенства сторон.

Так, согласно примерным формам договора о закреплении доли квоты добычи водных биоресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, Каспийском море и договора о закреплении доли квоты добычи водных биоресурсов, предоставленной РФ в районах действия международных договоров России в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов Росрыболовство обязано осуществлять контроль за соблюдением Пользователем правил рыболовства, иных норм законодательства РФ и условий настоящего Договора.

Исходя из положений примерной формы договора о закреплении доли квоты добычи водных биоресурсов во внутренних водах, за исключением внутренних морских вод, уполномоченный орган обязан осуществлять контроль за соблюдением условий настоящего Договора.

Следует отметить, что по своей сути перечисленные права и обязанности нельзя назвать правами и обязанностями органа государственной власти как стороны рассматриваемого договора. Это

¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.07.2016 № Ф03-2546/2016 по делу № А24-3939/2015.

полномочия государственного органа в сфере использования и охраны водных биоресурсов в административном правоотношении.

В соответствии с п. 5.5.27 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству¹ Росрыболовство осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Согласно п. 5 Приказа Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58² предметом федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (за исключением водных биоресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ) является соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами России, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ в области рыболовства, в том числе условий выданных разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов, условий договоров, на основании которых возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, а также документов, подтверждающих законность уловов водных биоресурсов и произведенной из них рыбной и иной продукции.

Таким образом, в случае заключения договора с Росрыболовством, этот же орган и будет осуществлять федеральный государственный контроль

¹ утв. Постановлением Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 // СЗ РФ, 23.06.2008, № 25, ст. 2979.

² Приказ Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58 «Об утверждении Административного регламента Росрыболовства по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2015.

(надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

В качестве примера можно привести дело № А52-2536/2014¹: уполномоченный орган обратился в суд с требованием о расторжении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, заключенного между Росрыболовством и Обществом. Решение о принудительном прекращении договора приняла Комиссия по подготовке предложений по определению долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в соответствии с п. 1 приказа Федерального агентства по рыболовству от 16.02.2010 № 101 «Об организации в Росрыболовстве работы в связи с принудительным прекращением права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства».

В приведенном примере Росрыболовство является и стороной по договору, имеющей равные права с юридическим лицом, и надзирающим органом, тем самым происходит смешение понятий «права и обязанности стороны по договору» и «полномочия органа государственной власти». В таком случае, договор перестает быть договором в его истинном смысле, а равноправие сторон преобразовывается в отношение власти-подчинения, приобретает черты разрешительных инструментов, что недопустимо для договорных конструкций и в ряде случаев создает риски для злоупотреблений.

Однако далеко не всегда надзирать или контролировать соблюдение условий договора будет одна из сторон договора. В соответствии с п. 7 Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами² правом на

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.05.2015 по делу № А52-2536/2014.

² утверждены Постановлением Правительства РФ от 12.08.2008 № 602 // СЗ РФ, 18.08.2008, № 33, ст. 3864.

заключение такого договора обладают Росрыболовство и орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

В случае заключения такого договора для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства в морских водах и районах действия международных договоров стороной договора выступает Росрыболовство, а в отношениях по осуществлению промышленного рыболовства во внутренних водных объектах – орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ¹.

Во втором случае орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязан осуществлять контроль за освоением квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, за соблюдением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем условий договора в силу п. 4 примерной формы договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов во внутренних водах, за исключением внутренних морских вод (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.08.2018 № 987).

Однако, как уже указывалось выше, перечисленные контрольные функции являются полномочиями Росрыболовства в силу Положения о Федеральном агентстве по рыболовству. При этом в силу ст. 78 Конституции Российской Федерации² федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Следовательно, передача полномочий от

¹ абз. «б» пп. 2 п. 1 Правил подготовки и заключения договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, Каспийском море для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, и договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, для осуществления промышленного рыболовства, утв. Постановлением Правительства от 23 августа 2018 г. № 987 // СЗ РФ, 03.09.2018 г. № 36 ст. 5616.

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Федерального органа исполнительной власти к органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации происходит не на основании заключения договора в области рыболовства с хозяйствующим субъектом, а на основании соответствующего соглашения. В результате получается так, что орган исполнительной власти, заключая с природопользователем договор о закреплении доли квоты добычи водных биоресурсов, берет на себя часть функций по контролю (надзору) в сфере рыболовства.

В качестве примера приведенной позиции стоит обратиться к делу № А58-4550/2014¹, согласно которому прокурор Республики Саха (Якутия) обратился в суд с иском о признании недействительным одного условия договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, заключенного между Министерством охраны природы Республики Саха (Якутия) и Кооперативом. Оспариваемое положение договора касается основания для принудительного досрочного расторжения договора по решению Росрыболовства: осуществление хозяйствующим субъектом добычи водных биоресурсов в течение 2-х лет подряд в объеме менее 50 процентов промышленных квот и прибрежных квот.

По мнению прокурора, указанное условие договора не соответствует порядку расторжения данного договора, предусмотренному Законом о рыболовстве, чем нарушаются права Российской Федерации в лице Росрыболовства, поскольку таким образом полномочия по расторжению договора возлагаются на не уполномоченный орган государственной власти – Росрыболовство – и влечет невыполнение Министерством своей функции.

Оспоренное прокурором условие договора идентично по содержанию пункту 9 раздела 4 примерной Формы договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов в редакции, действовавшей на период заключения договора между ответчиками.

¹ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2015 № 04АП-6935/2014 по делу № А58-4550/2014.

Суды первой и апелляционной инстанции отказали в удовлетворении заявленных требований и указал, что из буквального толкования оспоренного условия договора не следует, что Росрыболовство обладает полномочиями на расторжение договора. Вместе с тем, согласно разделу II Положения о Федеральном агентстве по рыболовству (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2008 № 444), Федеральное агентство по рыболовству правомочно принимать решения о принудительном прекращении права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункт 5.6.1).

Суд посчитал, что оспариваемое прокурором условие договора не ограничивает полномочий Министерства на расторжение заключенного с Кооперативом договора при наличии к тому оснований в соответствии с гражданским законодательством и статьями 33.1, 33.3, 33.4, 33.5 Закона о рыболовстве.

Таким образом, в случае заключения договора не с Росрыболовством, уполномоченным осуществлять контроль за исполнением договора, а с другим уполномоченным органом – в приведенном случае с Министерством охраны природы, – контроль в данном случае все равно вправе осуществлять Росрыболовство, а также прокурор. А Министерство в таком случае обладает правами и обязанностями как равноправный участник данных правоотношений. Данный подход в большей мере отвечает принципу равенства сторон и снижает коррупционные риски.

Более того, к полномочиям Росрыболовства относится контроль не только за соблюдением условий договоров хозяйствующими субъектами, но и за соблюдением условий договоров органами государственной власти.

В случаях, когда со стороны государства в договорные отношения вступает Росрыболовство, оно же и обязано осуществлять контроль над собой в части соблюдения условий договора.

Между тем, не стоит забывать, что действия участников данных правоотношений направлены, прежде всего, на использование водных биоресурсов в качестве природного ресурса и регулируются в первую очередь нормами природоресурсного (публичного) права, а не гражданского.

Регулирование отношений, возникающих на основании договора о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов, осуществляется посредством специальных норм – положениями законодательства об использовании и сохранении водных биоресурсов.

Соответственно равноправие сторон по рассматриваемому договору должно устанавливаться нормами специального законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Таким образом, целесообразнее исключить из примерных Форм договоров о закреплении доли квоты (добычи) вылова водных биоресурсов всех трех видов¹ не обусловленные сделкой обязанности уполномоченного органа, относящиеся к полномочиям по контролю за соблюдением другой стороной условий договора и норм законодательства РФ.

Что касается порядка заключения, то договор о закреплении доли квоты (добычи) вылова водных биоресурсов, в соответствии с п. 8 ст. 33.1 Закона о рыболовстве, заключается по результатам аукциона. Победителем аукциона признается участник, который предложил наибольшую цену. В случае если победитель аукциона уклонится от заключения договора, то организатор вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, причиненных такими действиями, а договор будет заключен с участником, который сделал предпоследнее предложение о цене предмета аукциона (лота)².

Важным является тот факт, что предметом аукциона может быть только право на подписание договора о закреплении долей квот добычи

¹ утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23.08.2018 № 987.

² п. 57 Постановления Правительства РФ от 12.08.2008 № 602 «Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами» // СЗ РФ, 18.08.2008, № 33, ст. 3864.

(вылова) водных биоресурсов, в отношении которых органом государственной власти не установлен запрет на добычу.

Об этом свидетельствует судебная практика, в частности дела № А51-3896/2013¹, № А51-4766/2013² и № А51-2890/2013³. Обстоятельства перечисленных дел практически идентичны, в них участвуют одни и те же лица. Общий смысл заключается в том, что аукцион по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) синего краба проводился уполномоченным органом в период действия запрета вылова синего краба в Дальневосточном регионе.

Хотя прямого указания в Законе на запрет проведения аукциона по данному основанию не содержится, суды исходили из того, что договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов является основанием возникновения права на добычу (вылов) водных биоресурсов и является составной частью всего процесса рыболовства. В случае, если добыча спорного водного биоресурса в соответствии с Правилами рыболовства была запрещена, то право на его вылов не могло являться предметом аукциона, правовым последствием которого является заключение договоров о закреплении долей квот, получение на их основе разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов и последующее выбытие спорного водного биоресурса из федеральной собственности⁴.

В данных обстоятельствах заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов обусловлено интересом добычи водных биоресурсов и извлечения прибыли⁵. Вполне логично, что условия запрета добычи какого-либо водного биоресурса свидетельствуют о невозможности и бессмысленности проведения торгов на право заключения других договоров, а также выдачи разрешительных документов.

¹ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 28.07.2014 № Ф03-3072/2014 по делу № А51-3896/2013.

² Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.03.2014 № Ф03-1010/2014 по делу № А51-4766/2013.

³ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.07.2014 № Ф03-3071/2014 по делу № А51-2890/2013.

⁴ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.07.2014 № Ф03-3071/2014 по делу № А51-2890/2013.

⁵ Бессчасный С., Ягубкин А. Проблемы применения Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» / Законность. № 11 (961). 2014. с. 13.

Недостаток рассматриваемого правоустанавливающего документа, выражающийся в совмещении договорных правомочий с контрольно-надзорными полномочиями государственных органов исполнительной власти, не является единственным. Проблема правового регулирования отношений в области рыболовства проявляются также в порядке расторжения договора. (*Сравнительная характеристика договоров в области рыболовства наглядно представлена в Приложении 1*). Так, до июля 2016 года обязательным условием для досрочного расторжения договора по инициативе органа государственной власти являлось направление другой стороне в письменной форме предупреждения о необходимости исполнения его условий.

Однако, в настоящее время, в соответствии с пунктами 9 примерных форм договоров о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (всех трех видов)¹ такой договор может быть расторгнут:

- по соглашению Сторон;
- по требованию одной из Сторон - в порядке, предусмотренном законодательством РФ²;
- по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 13 Закона о рыболовстве.

В свою очередь, ч. 2 ст. 13 Закона о рыболовстве определяются случаи принудительного прекращения Росрыболовством права на добычу (вылов) водных биоресурсов в одностороннем порядке.

Складывается интересная ситуация. Договорные отношения в области рыболовства должны строиться на равенстве сторон. При этом формой договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов установлена возможность органа государственной власти в одностороннем порядке расторгнуть договор без обращения в суд.

¹ Утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23.08.2018 № 987.

² Предполагается, что речь идет о расторжении договора в судебном порядке

Гражданское законодательство с недавнего времени предусматривает только односторонний отказ от договора (исполнения договора) или от осуществления прав по договору (ст. 450.1 ГК РФ). Но условия, при которых Росрыболовство вправе прекратить договор, не подпадают под юридическую категорию «одностороннего отказа от договора» (исполнения договора).

Кроме этого, возможность одностороннего прекращения договора Росрыболовством делает схожим договорные средства использования водных биоресурсов с разрешительными, при которых орган государственной власти вправе аннулировать выдачу Решения или Разрешения.

По мнению некоторых ученых при затруднении реализации договора в интересах обеих сторон может быть полезнее изменить договор, а не расторгать. Учитывая специфику отрасли рыбного хозяйства, наилучшим предложением является внесение в Закон о рыболовстве и подзаконные акты уточнений, в каких именно случаях договор подлежит изменению, а не расторжению¹.

Зачастую, инициатором расторжения такого договора является орган исполнительной власти. Распространенным основанием для расторжения договора в судебном порядке по инициативе Росрыболовства – является освоение природопользователем закрепленной за ним квоты в объеме менее 50% (с 1 января 2019 года – в объеме менее 70%).

Об этом свидетельствуют, к примеру, дела № А52-2536/2014², № А52-2481/2014³. Обстоятельства указанных дел идентичны и сводятся к тому, что лица, за которыми закреплены доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов не осваивали в течение 2-х лет подряд предоставленные им квоты, в связи с чем орган исполнительной власти обратился в суд с

¹ Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 276.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.05.2015 по делу № А52-2536/2014.

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.04.2015 № Ф07-2296/2015 по делу № А52-2481/2014.

требованием о расторжении договора. Однако суд не удовлетворил требование Росрыболовства, поскольку в действиях юридического лица отсутствовала вина: неосвоение выделенных квот произошло по объективным причинам – крайне низким запасом снетка, что подтверждалось протоколом Межправительственной комиссии по рыболовству.

Другим примером является дело № А24-3939/2015¹: Росрыболовство обратилось в суд с иском к ЗАО «Малкинские промыслы» о расторжении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов по аналогичному основанию. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций отказали в иске. Основанием для принятия такого решения судами послужили доказательства хозяйствующего субъекта об освоении выделенных ему квот на 73,8%. Суды пришли к выводу о том, что действия агентства по расторжению договора не отвечают принципам разумности и добросовестности участников гражданских правоотношений, в связи с чем обоснованно отказали в удовлетворении иска.

Еще одним примером служит дело № А73-11638/2015², согласно которому Росрыболовство также обратилось в суд с иском о расторжении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов по тому же самому основанию. Однако и в этом случае суды не поддержали Росрыболовство и отказали в удовлетворении требований. Судами установлено, что хозяйствующий субъект осуществил вылов 60,9% выделенных ему квот, что свидетельствует о наличии у него реального интереса в сохранении договорных отношений и о реализации указанного интереса в ходе своей деятельности.

Исходя из приведенной выше практики, напрашивается вывод, что исполнительный орган государственной власти не должным образом осуществляет свои полномочия. Большая часть дел, инициируемых

¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.07.2016 № Ф03-2546/2016 по делу № А24-3939/2015.

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.06.2016 № Ф03-2752/2016 по делу № А73-11638/2015.

Росрыболовством, заканчивается отказом расторжения договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов. Орган государственной власти в таких случаях показывает свою некомпетентность, что приводит к затруднению осуществления рыболовства частными лицами и затягиванию процесса освоения выделенных квот.

Не менее распространенным основанием для одностороннего расторжения договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов выступает реорганизация юридического лица. Так, например, согласно материалам дела № А40-41859/2018¹ ООО «Северпродукт» обратился в суд с заявлением о признании незаконными действий Росрыболовства по аннулированию заключенных договоров в связи с тем, что ООО «Северпродукт» реорганизовано в ООО «Восток», которому в порядке универсального правопреемства перешло право на добычу (вылов) водных биоресурсов. Также между Росрыболовством и ООО «Восток» были заключены новые договоры, а договоры, заключенные между Обществом и Росрыболовством, аннулированы. Суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении требований Общества.

При этом, примерными Формами договоров о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов² реорганизация юридического лица не указана в качестве основания одностороннего расторжения договора органом государственной власти. Следовательно, такие действия Росрыболовства можно признать незаконными.

На наш взгляд, логичнее не аннулировать имеющиеся договоры и заключать новые с реорганизованным юридическим лицом, а вносить изменения в действующие договоры в соответствии со ст. 33.6 Закона о рыболовстве, что будет обеспечивать равноправие сторон договора, а не произвол органов государственной власти.

¹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 09.07.2018 по делу № А40-41859/18-149-425.

² утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2018 г. № 987.

Принудительное расторжение договора является прерогативой органа государственной власти, что также свидетельствует о неравноправии сторон в договоре. Природопользователь вправе расторгнуть договор на общих основаниях, предусмотренных гражданским законодательством. Однако, учитывая тот факт, что у органа государственной власти практически отсутствуют обязательства по договору, то субъект предпринимательской деятельности практически полностью лишен возможности напрямую расторгнуть договор в случае нарушения его прав. Поскольку у органа государственной власти в качестве стороны договора в обязанностях предусмотрены полномочия, которые он безусловно выполняет, то складывается следующая ситуация. В случае если действия госоргана будут неправомерны, то дело сначала рассматривается в порядке административного производства (обжалуются действия госоргана), и только после признания действий органа государственной власти незаконными следует процедура расторжения договора.

Вышеизложенные обстоятельства приводят к уязвимости юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, к произволу органов государственной власти, и как следствие, теряется равноправие сторон договора. Ведь уполномоченный орган в правоотношениях по использованию и охране водных биоресурсов выполняет контрольные функции, осуществляет свои полномочия и одновременно должен выступать в равных отношениях с природопользователем, иметь свои обязанности и нести соответствующую ответственность.

§2. Договор пользования рыболовным участком

Вторым договорным средством правового механизма использования водных биоресурсов является договор пользования рыболовным участком, закрепленный в ст. 33.3 Закона о рыболовстве (до 1 января 2019 года – договор о предоставлении рыбопромыслового участка).

Рыболовный участок – это водный объект или его часть. Получается, что государство будет вправе предоставлять любой водный объект для осуществления рыболовства, независимо от того, является он рыбохозяйственным или нет. А если, например, в предоставляемом рыболовном участке (водном объекте или его части) не будет водиться рыба? Как таким образом будет производиться защита интересов природопользователей? А самое главное, как в таком случае будет регулироваться охрана водных биоресурсов, если, предположим, будет предоставлен водный объект, переполненный водными биоресурсами?

По своей структуре договор пользования рыболовным участком по ряду признаков близок к договору аренды. Однако главным отличием от договора аренды является отсутствие регулярной платы за пользование арендованного объекта.

Также, договор пользования рыболовным участком похож на договор водопользования, предусмотренный водным законодательством. Законодатель устанавливает, что использование рыболовного участка должно осуществляться пользователем в соответствии с законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов и в соответствии с водным законодательством.

Профессор О.С. Колбасов в своих трудах указывал, что договор о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка относится к типу земельноправовых (в широком значении) договоров, поскольку предмет договора (рыбопромысловый участок) является частью водного пространства, природным объектом, а характер договора содержит элементы административного подчинения одной стороны другой¹.

На наш взгляд, договор пользования рыболовным участком, как и другие договоры в области рыболовства, носит смешанный характер: помимо норм законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов и

¹ Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР: монография / Колбасов О.С. Избранное. отв. ред. Краснова И.О. – М.: РГУП, 2017, С. 405.

гражданского законодательства, определенную роль играют нормы водного законодательства.

Между тем, ч. 3 ст. 11 Водного Кодекса Российской Федерации¹ установлено, что не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для рыболовства.

В соответствии с новой редакцией (по состоянию на 01 января 2019 года) ч. 1 ст. 33.3 Закона о рыболовстве по договору пользования рыболовным участком одна сторона - орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне - юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биоресурсов на рыболовном участке.

В качестве существенных условий Закон о рыболовстве называет предмет договора, срок его действия и вид рыболовства.

Предметом договора является предоставление частному лицу права на добычу (вылов) водных биоресурсов на рыболовном участке. Следует отметить, что само название договора «пользования рыболовным участком» некорректно. По смыслу названия орган государственной власти должен предоставлять природопользователю в пользование сам рыболовный участок.

Но, из смысла ст. 33.3 Закона о рыболовстве вытекает, что предметом договора является не передача в пользование рыболовного участка для осуществления рыболовства, а право на добычу (вылов) водных биоресурсов в пределах конкретного рыболовного участка.

Такой подход вполне логичен, поскольку предоставление в пользование самого водного объекта регулируется водным законодательством. В данном случае, в новой редакции Закона о рыболовстве, целью заключения договора использования рыболовного

¹ СЗ РФ, 05.06.2006, № 23, ст. 2381.

участка является использование водных биоресурсов, а не использование конкретного водного объекта.

Но все равно, название договора «пользования рыболовным участком» может ввести в заблуждение природопользователей и привести к юридической неграмотности.

Интересным представляется судебная практика относительно предмета договора пользования рыболовным участком (до 01.01.2019 – договор о предоставлении рыбопромыслового участка). В качестве примера можно привести дело № А59-5690/2014¹: Сахалино-Курильское территориальное управление Росрыболовства заключило с колхозом и ООО «Троя-Трейдинг» два различных договора о предоставлении разных рыбопромысловых участков, площади которых пересекались друг с другом. Кроме того, протяженность рыбопромыслового участка, указанная в договоре между Росрыболовством и ООО «Троя-Трейдинг», не соответствует фактической протяженности этого участка.

Суды исходили из того, что в данном случае между сторонами не достигнуто соглашение по всем существенным условиям, а конкретно по предмету договора: «существенным условием договора о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка являются характеристики такого участка, как предмета сделки, в частности его протяженность, прямым образом влияющая на площадь и конфигурацию такого участка». В связи с этим оспариваемые договоры были признаны незаключенными.

Следующее существенное условие заключения договора – срок. По общему правилу, предельный срок заключения договора составляет 20 лет. При этом договор пользования рыболовным участком для осуществления добычи (вылова) анадромных видов рыб заключается на срок от десяти до двадцати пяти лет.

¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2015 № Ф03-4077/2015 по делу № А59-5690/2014.

По мнению экспертов, такой продолжительный срок закрепления участка приведет к положительным результатам в отношении качества добычи водных биоресурсов и их переработки, «появятся конкретные хозяева, по-новому строящие свою деятельность, исходя из того, что через год эти участки у них уже не отберут». Соответственно, можно будет определять и решать долгосрочные планы и задачи, в том числе самим бороться с браконьерами, организовывать доставку продукции для переработки на береговых предприятиях, участвовать в их строительстве и многое другое¹.

Еще одним существенным условием договора является вид рыболовства. В ст. 33.3 Закона о рыболовстве не указаны виды рыболовства, для осуществления которых необходимо заключение договора пользования рыболовным участком. Однако, в ст. 18 Закона о рыболовстве указаны цели, для достижения которых формируется рыболовный участок. К ним относятся:

- организация спортивного и любительского рыболовства;
- осуществление рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- осуществление промышленного рыболовства во внутренних водах Российской Федерации;
- осуществление промышленного рыболовства в отношении анадромных видов рыб во внутренних водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации.

Таким образом, договор пользования рыболовным участком заключается для осуществления как предпринимательских, так и

¹ Петрунин В.В. Комментарий к Федеральному закону от 03.12.2008 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / «Налоговый вестник: комментарии к нормативным документам для бухгалтеров», 2009, № 3.

непредпринимательских видов рыболовства. Причем, в соответствии с ч. 4 ст. 18 Закона о рыболовстве рыболовный участок выделяется только для одной из указанных в законе целей. Следовательно, один рыболовный участок предоставляется одному хозяйствующему субъекту на основании одного договора и для осуществления одного вида рыболовства.

До 01 января 2019 года рыболовный участок мог использоваться в одной или нескольких из указанных в законе целей. Ранее действовавшие положения не исключали возможности предоставления рыболовного участка для осуществления разных видов рыболовства одному лицу. При этом, если орган государственной власти выставлял на торги рыбопромысловый участок или его часть, который уже был предоставлен в пользование, и заключал договор с новым хозяйствующим субъектом, то в последствии суд признавал новый договор недействительным на том основании, что стороны не достигли всех существенных условий договора. Такой пробел в правовом регулировании использования водных биоресурсов приводил к судебным спорам и затягиванию процесса осуществления рыболовства, что подтверждается обстоятельствами дела № А59-5690/2014, описанного выше, в качестве одного из примеров.

В соответствии с ч. 3 ст. 33.3 Закона о рыболовстве договор пользования рыболовным участком заключается по результатам торгов в форме конкурса на право заключения названного вида договора. В случае уклонения одной из сторон (лицом, победившим в конкурсе, которому присвоен первый порядковый номер) от заключения договора другая сторона вправе обратиться в суд с иском о понуждении заключить договор, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения договора. В таком случае, договор будет заключен с лицом, которому по результатам рассмотрения заявок, присваивается второй номер.

Порядок организации и проведения торгов в форме конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком, а также порядок подготовки и заключения договоров регулируется Правилами,

утвержденными Правительством РФ в зависимости от вида рыболовства, осуществление которого планируется на таком рыболовном участке, а именно:

1. Постановлением Правительства РФ от 14.04.2008 № 264¹ утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыболовного участка для осуществления промышленного рыболовства и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыболовного участка для осуществления промышленного рыболовства;

2. Постановлением Правительства РФ от 24.12.2008 № 986² утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и Правила подготовки и заключения договора пользования рыболовным участком для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

3. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2008 № 1078³ утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком для организации любительского и спортивного рыболовства и Правила подготовки и заключения договора пользования рыболовным участком для организации любительского и спортивного рыболовства.

Правила организации и проведения конкурсов на право заключения договора пользования рыболовным участком для осуществления различных

¹ Российская газета, № 83, 17.04.2008.

² СЗ РФ, 12.01.2009, № 2, ст. 201.

³ СЗ РФ, 12.01.2009, № 2, ст. 259.

видов рыболовства схожи между собой, многие нормы дублируются, отличия незначительные.

По своей правовой природе договор пользования рыболовным участком, так же, как и предыдущий договор, содержит в себе признаки публично-правового и гражданско-правового характера.

Равенство сторон отражается в дифференцированных и корреспондирующих правах и обязанностях. Однако и тут законодатель прописывает в качестве прав органов государственной власти их полномочия. Повторяется ситуация совмещения в лице Росрыболовства стороны договора и контролирующей инстанции за соблюдением условий договора. В соответствии с разделом 5 «Права и обязанности сторон» примерных Форм договоров пользования рыболовным участком (для осуществления рыболовства во всех указанных в законе целях)¹ орган государственной власти имеет право осуществлять проверку соблюдения пользователем условий заключенного договора. Указанное право государственного органа по сути является формой осуществления контрольно-надзорных полномочий, поскольку в договорных отношениях исходя из гражданско-правовой природы ни одна из сторон не проверяет исполнение другой стороной условий договора. *(Сравнительная характеристика договоров в области рыболовства наглядно представлена в Приложении 1).*

Между тем, как указывалось ранее, согласно Административному регламенту Росрыболовства² соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами условий договоров, на основании которых возникает право на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, является предметом федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения

¹ Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 986; Постановление Правительства РФ от 30.12.2008 № 1078; Постановление Правительства РФ от 14.04.2008 № 264.

² Утвержден Приказом Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58.

водных биоресурсов. Следовательно, орган государственной власти вправе осуществлять проверку соблюдения условий договора не в силу договора, а в силу установленных на законодательном уровне полномочий.

Недопустимо совмещение прав и обязанностей стороны договора с надзорными функциями за исполнением его условий, поскольку это приводит к существенному искажению договорных конструкций: они приобретают черты разрешительных правовых средств. В связи с этим возможно увеличение коррупционных рисков.

Отличием от договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов является отсутствие специальных условий принудительного расторжения договора по инициативе органов государственной власти в одностороннем порядке.

Расторжение договора пользования рыболовным участком для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (примерная форма договора утверждена Постановлением Правительства РФ от 24.12.2008 № 986), договора пользования рыболовным участком для организации любительского и спортивного рыболовства (примерная форма договора утверждена Постановлением Правительства РФ от 30.12.2008 № 1078) и договора пользования рыболовным участком для осуществления промышленного рыболовства (примерная форма договора утверждена Постановлением Правительства РФ от 14.04.2008 № 264) осуществляется:

- по соглашению сторон;
- по решению суда по требованию одной из сторон по основаниям, предусмотренным законодательством РФ, а также в случае нарушения другой стороной условий договора.

Как мы видим, равенство сторон договора пользования рыболовным участком проявляется в отсутствии возможности органа государственной

власти принудительно в одностороннем порядке расторгать указанный договор. Договор пользования рыболовным участком охватывает иной круг отношений, и вполне логично его расторжение и изменение урегулировано нормами гражданского законодательства.

Однако заключения только одного договора пользования рыболовным участком недостаточно для начала осуществления рыболовства.

Для осуществления промышленного рыболовства или организации любительского и спортивного рыболовства, природопользователю необходимо получить соответствующее разрешение органа государственной власти (ст. 34 Закона о рыболовстве).

Для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации необходимо наличие решения органа государственной власти о предоставлении водных биоресурсов в пользование (ст. 33.2 Закона о рыболовстве).

Учитывая сложность механизма заключения договора пользования рыболовным участком, а также отсутствие гарантии победы в конкурсе, природопользователь может быть лишен права осуществления рыболовства.

§3. Договор пользования водными биоресурсами

Следующим правовым средством, входящим в исследуемый правовой механизм, выступает договор пользования водными биоресурсами (ст. 33.4 Закона о рыболовстве).

Договор пользования водными биоресурсами заключается в целях осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается. Этим он отличается от договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, который является основанием для осуществления

промышленного рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается.

Рассматриваемый в этом параграфе договор не так близок по своим характеристикам к договору аренды, как например, договор пользования рыболовным участком, поскольку происходит передача только права пользования, но не самого имущества.

По договору пользования водными биоресурсами одна сторона – орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Существенными условиями договора являются предмет договора, срок его действия, вид рыболовства.

Предмет договора состоит в передаче государством частному лицу права на добычу (вылов) водных биоресурсов. Закон приравнивает «право на добычу (вылов) водных биоресурсов» и «право пользования водными биоресурсами».

Согласно п. 1 ст. 209 ГК РФ содержание права собственности состоит из трех правомочий: владение, пользование и распоряжение. Собственник также вправе передавать эти правомочия другим лицам, оставаясь при этом собственником имущества. За государством, как собственником природных ресурсов, закрепляется такое право.

Правомочие пользование предполагает использование имущества путем извлечения из него полезных свойств. При этом правомочие пользования зачастую неотделимо от правомочия владения.

В случае с водными биоресурсами, их использование невозможно без фактического обладания ими (без правомочия владения). А для того, чтобы обладать водными биоресурсами, частным лицам необходимо их изъять из естественной среды обитания. Кроме того, согласно ст. 10 Закона о рыболовстве юридические лица и граждане, которые осуществляют рыболовство на основаниях, установленных законодательством о

рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, приобретают право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы.

Поскольку данный вид договора заключается в целях осуществления промышленного рыболовства, то называемое Законом о рыболовстве «пользование» водных биоресурсов в рассматриваемом случае есть, ничто иное как, непосредственное «изъятие (вылов)» их из естественной среды обитания.

Следовательно, при добыче (вылове) водных биоресурсов частными лицами на основании договора пользования водными биоресурсами происходит переход права собственности на уже добытые водные биоресурсы от государства к физическому или юридическому лицу. И право пользования переходит к природопользователю как одно из правомочий право собственности, а не как отдельное право.

Таким образом, в целях уточнения легальных терминов следует отразить факт изъятия (вылова) водных биоресурсов. Например, такой договор можно переименовать в «договор о добыче (вылове) водных биоресурсов».

Срок действия договора – следующее существенное условие, обязательное для заключения договора. В соответствии с Правилами подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 25.08.2008 № 643¹ договор пользования водными биоресурсами заключается не более чем на 1 календарный год.

Последнее существенное условие договора – вид рыболовства. В договоре в обязательном порядке должно быть указано, какой вид рыболовства будет осуществляться. В связи с изменениями в Законе о рыболовстве, вступившими в силу 01 января 2019 года, договор пользования

¹ Российская газета, № 183, 29.08.2008.

водными биоресурсами заключается только для осуществления промышленного рыболовства.

Как и договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договор пользования водными биоресурсами может заключаться по результатам торгов в форме аукциона в случаях, предусмотренных Законом о рыболовстве (ч. 4 ст. 33.4 Закона о рыболовстве). Такие случаи предусмотрены п.п. 2-5 ч. 1 и ч. 2 ст. 13, ст. 29, п.п. 1 и 3 ч. 10 ст. 31 Закона о рыболовстве. Порядок определения победителя торгов в форме аукциона на право заключения договора пользования водными биоресурсами идентичен порядку определения победителя торгов на право заключения договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (§ 1 главы 2 настоящей работы).

Во всех остальных случаях, в соответствии с Правилами подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается,¹ договор пользования водными биоресурсами заключается путем принятия уполномоченным органом решения о заключении или незаключении такого договора по результатам рассмотрения поданных документов. В отношении водных биоресурсов внутренних вод Российской Федерации (за исключением внутренних морских вод) такое решение принимает орган исполнительной власти субъектов РФ, а в отношении водных биоресурсов внутренних морских вод, и территориального моря, исключительной экономической зоны, и континентального шельфа, Азовского и Каспийского морей, районов действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а также в отношении катадромных и трансграничных видов рыб – Росрыболовство.

Таким образом, заключение договора пользования водными биоресурсами, как и договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, возможно без проведения торгов, обеспечивающих

¹ утверждены Постановлением Правительства РФ от 25.08.2008 № 643.

состязательный порядок заключения таких договоров, что отличает их от двух других видов.

Важным является указание на то, что данные Правила не применяются в отношении анадромных видов рыб, регулирование добычи (вылова) которых осуществляется в соответствии со статьей 29.1 Закона о рыболовстве. Добыча (вылов) анадромных видов рыб осуществляется на основании договора пользования рыболовным участком, рассмотренного ранее.

Форма примерного договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2008 г. № 643) близка по своей структуре к форме примерного договора пользования рыболовным участком.

Данный договор, как и два предыдущих, носит смешанный характер. Государство как собственник водных биоресурсов предоставляет физическим и юридическим лицам право пользования государственной собственностью – водными биоресурсами. Само по себе это общественное отношение складывается по типу гражданского права. Соответственно, в правоотношениях по использованию водных биоресурсов, возникающих на основе договора пользования водными биоресурсами, должно соблюдаться равноправие сторон, которое, к сожалению, не наблюдается: в ряде случаев происходит смешение стороны договора и контролирующего органа в лице Росрыболовства, и как следствие, нарушается главный принцип договорного отношения – равенства сторон.

Принцип равенства сторон также выражается во взаимных и корреспондирующих друг другу правах и обязанностях сторон договоров, которые должны характеризовать их как субъектов гражданского права. Однако в отношении органа государственной власти, законодатель смешивает понятия «права и обязанности стороны по договору» и «полномочия государственного органа», наделяет государство большими правами по сравнению с природопользователями, и ставит государство выше

природопользователя в рассматриваемом правоотношении, создавая нередко коррупционные риски.

Недостаток правового механизма использования водных биоресурсов выражается, в частности, в отсутствии дифференциации прав и обязанностей обеих сторон договора пользования водными биоресурсами¹, чего не наблюдается в примерных формах других договоров в области рыболовства. *(Сравнительная характеристика договоров в области рыболовства наглядно представлена в Приложении 1).*

Форма примерного договора пользования водными биоресурсами содержит в себе перечень прав и обязанностей сторон договора. Причем раздел 2 называется «Права и обязанности сторон», но в тексте раздела нет слов «орган государственной власти вправе...», «орган государственной власти обязан...», «юридическое лицо или индивидуальный предприниматель вправе...» и «юридическое лицо или индивидуальный предприниматель обязан...». Все перечисленные в примерной Форме «права и обязанности» являются условными, нет четкого разграничения между правами и обязанностями, предоставляемыми как органу государственной власти, так и частному лицу.

По форме изложения остается только догадываться и делать предположения, что из перечисленного является правами, а что обязанностями. Указанная неоднородность, незавершенность юридической конструкции «прав и обязанностей» ведет к неэффективности правового регулирования².

В связи с этим предлагается напрямую указать права и обязанности сторон. В частности, в форме примерного договора пользования водными биоресурсами за органом государственной власти следует признать право запрашивать у другой стороны сведения о соблюдении условий добычи

¹ Федорова Н.С. К вопросу о совершенствовании правового механизма регулирования использования водных биоресурсов / Право и государство: теория и практика. 2018. № 4 (160), с. 100.

² Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. с. 87.

(вылова) водных биоресурсов, а в качестве обязанностей следует считать предоставление водных биоресурсов в пользование и предоставление информации о качественном и количественном состоянии водных биоресурсов. Для другой стороны договора – хозяйствующего субъекта – следует определить корреспондирующую обязанность принимать все необходимые меры для соблюдения условий осуществления рыболовства, а также закрепить право приобретения права собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы и право запрашивать у органа государственной власти информацию о качественном и количественном состоянии водных биоресурсов.

Помимо отсутствия дифференциации прав и обязанностей сторон по договору пользования водными биоресурсами, в данных договорных отношениях повторяется ситуация совмещения стороны договора и контролирующего органа за соблюдением условий договора в лице Росрыболовства, а также закрепление за органом государственной власти возможности принудительного расторжения договора в одностороннем порядке.

Из раздела 2 «Права и обязанности Сторон» примерной Формы договора пользования водными биоресурсами¹ следует, что орган государственной власти:

- осуществляет в пределах своих полномочий контроль за соблюдением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем правил рыболовства, иных норм законодательства РФ, международных договоров России, а также условий настоящего договора;
- осуществляет контроль за освоением объема добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;

¹ Утверждена Постановлением Правительства от 25.08.2008 № 643.

– осуществляет контроль за представлением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем статистической отчетности о добыче (вылове) им водных биоресурсов.

Перечисленные выше права и обязанности государственного органа являются полномочиями в силу Приказа Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58.

Согласно разделу 4 «Порядок прекращения и расторжения договора» указанной примерной Формы договор расторгается до окончания срока его действия по решению Росрыболовства о принудительном прекращении права юридического лица или индивидуального предпринимателя на добычу водных биоресурсов, которым было предоставлено такое право, в случае:

– если возникла необходимость использования водных объектов для государственных нужд;

– если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, у которых имеется такое право, в течение календарного года 2 или более раза нарушили правила рыболовства, в результате чего водным биоресурсам был причинен крупный ущерб, исчисляемый в соответствии со ст. 53 Закона о рыболовстве, или нарушили международные договоры России в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Указанная возможность одностороннего прекращения договора по одностороннему волеизъявлению Росрыболовства делает схожим договорные средства использования водных биоресурсов с разрешительными, свидетельствует о превалировании метода власти-подчинения над методом равноправия сторон, что не позволительно в договорных правоотношениях. В итоге получается некий квази-договор.

Договор пользования водными биоресурсами по существу является важнейшим договором, на основании которого и возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не установлен.

Стоит обратить внимание еще на один аспект. До недавнего времени в соответствии с ч. 2.1 ст. 33.4 Закона о рыболовстве (утратившей силу с 01.01.2019 года) промышленное и прибрежное рыболовство осуществлялось на основании двух договоров: договора пользования водными биоресурсами и договора о предоставлении рыбопромыслового участка, и разрешения.

Сложилась устойчивая позиция судов¹, свидетельствующая о том, что «предоставление права на пользование водными биоресурсами при отсутствии договора о предоставлении рыбопромыслового участка направлено на обход установленных законом процедур, что создает преимущественное положение отдельным субъектам предпринимательской деятельности и ограничивает конкуренцию».

Однако, по договору о предоставлении рыбопромыслового участка, и по договору пользования водными биоресурсами орган государственной власти предоставлял частному лицу одно и то же право на добычу (вылов) водных биоресурсов. По факту, заключалось два договора, отличных разве что по срокам действия. Тем самым, деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей усложнялась, а водные биоресурсы не осваивались ответственным образом.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» данная проблема ненужного дублирования была решена. С 01.01.2019 года для осуществления промышленного рыболовства в отношении водных биоресурсов, ОДУ которых не устанавливается, необходимо заключить договор пользования водными биоресурсами и получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Приведенные выше изменения в Закон о рыболовстве соответствуют позиции премьер-министра Д.А. Медведева о «регуляторной гильотине»,

¹ дела № А51-10782/2015, № А51-10776/2015, № А51-10779/2015.

осуществляемой в виде снижения нагрузки на бизнес и пересмотре требований к предпринимателям, в том числе в сфере экологии. Правительство РФ намерено пересмотреть нормативные правовые акты, которые «тормозят» осуществление предпринимательской деятельности и развитие экономики, и внести в них соответствующие изменения либо отменить.

В целях облегчения ведения бизнеса будут применяться такие меры, как упрощение проверок, сокращение отчетности и снижение административного давления. Решением обозначенной задачи, по словам Д.А. Медведева, должна стать «прозрачная система контроля, которая нацелена и на решение задач безопасности потребителей, и на ускорение экономического роста»¹.

§4. Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели

Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели стал новым видом договорных конструкций в области рыболовства. Он был введен Федеральным законом от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»².

Согласно ст. 33.7 Закона о рыболовстве данный договор заключается для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается и распределяется применительно к квотам добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленных на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного

¹ Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины». URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35> (дата обращения – 19.01.2019).

² СЗ РФ, 04.07.2016, № 27 (часть II), ст. 4282.

рыболовства и (или) прибрежного рыболовства (далее - квоты добычи водных биоресурсов на инвестиционные цели).

В данном случае, аналогично с договором о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, ОДУ, как ключевое правовое средство в рамках правового механизма использования водных биоресурсов, делает возможным в дальнейшем распределять и закреплять доли квот между хозяйствующими субъектами посредством заключения договора.

По договору о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели одна сторона – орган государственной власти обязуется закрепить и предоставить право на добычу другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, указанным в ст. 29.3 Закона о рыболовстве. Право на добычу (вылов) водных биоресурсов закрепляется на период реализации инвестиционного проекта и предоставляется на пятнадцать лет хозяйствующему субъекту, к которому предъявляются дополнительные требования: принадлежащий на праве собственности или на основании договора лизинга введенный в эксплуатацию объект инвестиций, имущественные права на который зарегистрированы в соответствии с законодательством РФ.

Порядок подготовки и заключения договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного и (или) прибрежного рыболовства, а также Примерная форма договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного и (или) прибрежного рыболовства утверждены Постановлением Правительства РФ от 25.05.2017 г. № 632¹.

¹ СЗ РФ, № 23, 05.06.2017, ст.3324.

К существенным условиям договора Закон о рыболовстве относит предмет договора, срок его действия, объект инвестиций, виды водных биоресурсов, районы добычи (вылова), виды рыболовства, размер доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, сроки предоставления права на добычу (вылов) водных биоресурсов, сведения об условиях обеспечения реализации инвестиционных проектов, предусмотренные ч. 6 ст. 29.3 Закона о рыболовстве, положения инвестиционного проекта, а также особое условие, предусматривающее соблюдение графика строительства и ввода в эксплуатацию объекта инвестиций или соблюдение графика инвестиций и ввода в эксплуатацию объекта инвестиций. В сравнении с другими видами договоров, для заключения договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи водных биологических ресурсов на инвестиционные цели стороны должны достигнуть большого перечня существенных условий, что свидетельствует о сложности и комплексности возникающих правоотношений, а также обуславливается тем, что инвестиционная деятельность является долгосрочной.

Рассмотрим каждое из условий по-отдельности.

1. Предмет договора – представляет собой закрепление и предоставление органом государственной власти субъекту предпринимательской деятельности права на добычу (вылов) водных биоресурсов, а хозяйствующий субъект обязуется построить и ввести в эксплуатацию инвестиционный объект. Предмет данного договора является отличным от всех других договоров ввиду наличия специфической цели – инвестиционной. В данном случае государством обеспечивается привлечение денежных средств в развитие рыбопромыслового флота взамен на предоставление права на добычу водных биологических ресурсов, что свидетельствует о возмездном и рисковом характере инвестиционной деятельности¹.

¹ Инвестиционное право: учебное пособие / И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова, А.А. Спектор, О.М. Шевченко. – Москва: Проспект, 2014, с. 13.

2. Срок действия договора. Предельный срок заключения договора составляет 15 лет, в связи с тем, что любой инвестиционный проект предполагает длительное осуществление деятельности.

3. Объект инвестиций. В ст. 29.3 Закона о рыболовстве под объектами инвестиций понимается принадлежащие юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями на праве собственности или на основании договора финансовой аренды (договора лизинга) суда рыбопромыслового флота, построенные на российских судостроительных верфях, и (или) предприятия как имущественные комплексы, предусмотренные ст. 132 ГК РФ, предназначенные для производства рыбной и иной продукции и построенные на территории России.

4. Виды водных биоресурсов, районы добычи (вылова), виды рыболовства, размер доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов. Все эти условия можно объединить в одну группу, так как они характеризуют непосредственно водные биоресурсы, добыча которых осуществляется по этому договору. Виды водных биоресурсов, предоставляемых в рамках рассматриваемых правоотношений, утверждены распоряжением Правительства РФ от 20.04.2017 № 764-р¹. Каждый перечисленный в данном перечне вид водного биоресурса возможно добывать только в соответствующем районе, что также должно быть отражено в договоре.

5. Срок предоставления права на добычу (вылов) водных биоресурсов, который должен соотноситься со сроком действия договора и инвестиционного проекта.

6. Сведения об условиях обеспечения реализации инвестиционных проектов, предусмотренные ч. 6 ст. 29.3 Закона о рыболовстве. В качестве обеспечения реализации инвестиционного проекта может выступать

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.04.2017 № 764-р «Об утверждении перечня видов водных биологических ресурсов в определенных районах добычи (вылова) водных биологических ресурсов, в отношении которых предоставляются права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также выделена квота на инвестиционные цели» // URL: <http://static.government.ru/media/files/70mudOtAALjDKa3PebTBoT9ybDIAtCIT.pdf> (дата обращения - 10.11.2017).

финансовое обеспечение (например банковская гарантия) или право на добычу (вылов) водных биологических ресурсов. Отбор инвестиционных проектов осуществляется на основании заявлений о закреплении доли квоты добычи водных биоресурсов за хозяйствующими субъектами и предоставлении им доли такой квоты на инвестиционные цели в области рыболовства.

7. Положения инвестиционного проекта. Инвестиционный проект является неотъемлемой частью данного договора. Его положения должны соответствовать инвестиционному проекту.

8. Особое условие, предусматривающее соблюдение графика строительства и ввода в эксплуатацию объекта инвестиций или соблюдение графика инвестиций и ввода в эксплуатацию объекта инвестиций. Под соблюдением графика строительства и ввода в эксплуатацию объекта инвестиций понимается соблюдение предельного (предельных) срока (сроков) выполнения этапов работ, указанного (указанных) в графике. Под соблюдением графика инвестиций и ввода в эксплуатацию объекта инвестиций понимается соблюдение предельного (предельных) срока (сроков) выполнения этапов обязательств, указанного (указанных) в графике.

Рассматриваемый в этом параграфе договор также, как и все другие договоры, является смешанным, но в отличие от других договоров он имеет осложненный элемент – связан с инвестиционной деятельностью.

Рассматривая права и обязанности сторон договора, следует также отметить совмещение контрольно-надзорных полномочий Росрыболовства с полномочиями, возникающими из договора. *(Сравнительная характеристика договоров в области рыболовства наглядно представлена в Приложении 1).*

В частности, согласно п. 5.2 примерной Формы договора¹ Росрыболовство обязано:

¹ утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2017 г. № 632.

- осуществлять контроль за освоением квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, распределенных Инвестору;
- осуществлять контроль за соблюдением Инвестором правил рыболовства, иных норм законодательства РФ в области рыболовства, международных договоров России;
- осуществлять контроль за представлением Инвестором отчетности о вылове водных биоресурсов и производстве рыбной продукции в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Перечисленные выше обязанности также являются полномочиями Росрыболовства при осуществлении федерального государственного надзора в области рыболовства.

Процедура заключения договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели имеет сложную структуру и регулируется Положением о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2017 г. № 648¹.

Согласно этому Положению сначала происходит подача заявок на заключение договора с приложением большого перечня документов, в том числе инвестиционного проекта.

Затем происходит этап отбора инвестиционных проектов, для участия в котором заявители должны внести финансовое обеспечение. Отбор проводится специальной комиссией, создаваемой Росрыболовством.

В состав комиссии входят по одному представителю от Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по развитию

¹ СЗ РФ, № 23, 05.06.2017, ст.3348.

Дальнего Востока, Федеральной антимонопольной службы и Росрыболовства. Для обеспечения деятельности комиссии создается рабочая группа, в которую входят не менее 2 представителей от тех же самых органов исполнительной власти.

После рассмотрения всех заявлений и документов на соответствие требованиям законодательства, комиссия составляет протокол об отборе инвестиционных проектов либо об отклонении заявления.

Положением предусмотрено два варианта отбора инвестиционных проектов:

1. Инвестиционный проект отбирается комиссией при условии непревышения совокупным количеством долей квоты добычи водных биоресурсов на инвестиционные цели, указанных в отобранных заявлениях, 100 процентов долей такой квоты;

2. В случае если совокупное количество долей квоты добычи водных биоресурсов на инвестиционные цели, указанных в отобранных заявлениях, превышает 100 процентов, отбор инвестиционных проектов осуществляется на конкурентной основе путем проведения аукциона на понижение.

Таким образом, процедура заключения договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели так же, как и при заключении других договоров, заключается в проведении торгов в форме аукциона.

Что касается расторжения договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели, то согласно примерной форме названного вида договора он может быть досрочно расторгнут по соглашению сторон в случаях:

- несоблюдения одного из особых условий договора;
- перехода права на объект инвестиций от лица, с которым заключен договор, к другому лицу путем отчуждения;
- прекращения права на добычу (вылов) водных биоресурсов или досрочное расторжение договора о закреплении долей квот добычи (вылова)

водных биоресурсов, договора пользования рыболовным участком и договора пользования водными биоресурсами.

В случае досрочного расторжения договора принудительному прекращению подлежат объемы прав на добычу водных биоресурсов, заявленные лицом, с которым заключен такой договор, в качестве обеспечения реализации инвестиционных проектов.

На данный момент, не сложилась судебная практика, которая бы свидетельствовала о недостатках такого правового средства как договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели, учитывая тот факт, что со дня введения нового вида договора в Закон о рыболовстве прошло мало времени.

Однако, исходя из сведений, предоставляемых Росрыболовством на официальном Интернет-сайте (<http://fish.gov.ru>), можно сделать вывод, что рыбопромышленные предприятия заинтересованы в заключении договора о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели: «по итогам первого этапа кампании по распределению квот на инвестиционные цели уже подписаны договоры на строительство 33 судов рыбопромыслового флота, а также 18 заводов на Дальнем Востоке и Северном бассейне»¹. Кроме того, во время второго этапа кампании проводились торги на понижение доли квот под каждый инвестиционный проект в связи с тем, что количество заявок, прошедших отбор, превысило объем зарезервированной доли инвестквоты. Инвестиционные квоты распределили между 4 участниками и заводы появятся на Сахалине, Северных Курилах, Камчатке и в Магаданской области².

По мнению Росрыболовства реализация проектов по созданию центров для обслуживания рыбопромыслового флота с привлечением инвестиций «позволит к 2030 году удвоить мощности перегрузочных комплексов на

¹ В ходе аукциона распределены доли инвестквоты для строительства 4 рыбоперерабатывающих заводов на Дальнем Востоке. URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/novosti/25086-v-khode-auksiona-raspredeleny-doli-investkvoty-dlya-stroitelstva-4-rybopererabatyvayushchikh-zavodov-na-dalнем-vostoke> (дата обращения - 15.11.2018).

² Там же.

Дальнем Востоке: объем перевалки рыбных грузов в российских портах увеличится с 1,2 млн до 2,4 млн тонн, емкость хранения – с 130 тыс. до 300 тыс. тонн. Количество крупно- и среднетоннажных судов, которые будут обслуживаться в портах Дальнего Востока России, возрастет с 200 до 300 единиц, из них 50 судов – на Камчатке»¹.

В целом, складывается положительный эффект реализации нововведений в Законе о рыболовстве. Однако, представляется, что не все предприниматели в области рыболовства намерены получить инвестиционные квоты. Скорее всего, такая осторожность вызвана рискованным характером инвестиционной деятельности в области рыбного хозяйства, а также сложной процедурой заключения договора.

¹ Завершён первый этап строительства рыбного терминала на Камчатке. URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/novosti/25102-zavershjon-pervyj-pervyj-etap-stroitelstva-rybnogo-terminala-na-kamchatke> (дата обращения - 15.11.2018).

Глава 4. Правовые средства обеспечения свободного и бесплатного использования водных биоресурсов

§1. Использование водных биоресурсов в целях осуществления свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства

Одним из видов рыболовства, указанных в ст. 16 Закона о рыболовстве, является любительское и спортивное рыболовство¹, которое осуществляется в непредпринимательских целях для удовлетворения гражданами личных эстетических и рекреационных потребностей.

В настоящее время, в ст. 24 Закона о рыболовстве, посвященной рассматриваемому виду рыболовства, не указано, что для осуществления любительского и спортивного рыболовства граждане обязаны иметь какой-либо правоустанавливающий документ, будь то любой из видов договоров, решение государственного органа о предоставлении водных биоресурсов в пользование или разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Следовательно, граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, что прямо указано в ч. 1 ст. 24 Закона о рыболовстве.

Гражданское законодательство приравнивает водные биоресурсы к общедоступным вещам, о чем свидетельствуют положения ст. 221 Гражданского кодекса РФ: «в случаях, когда в соответствии с законом, общим разрешением, данным собственником, или в соответствии с местным обычаем на определенной территории допускается сбор ягод, добыча (вылов) рыбы и других водных биологических ресурсов, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных, право собственности на соответствующие вещи приобретает лицо, осуществившее их сбор или добычу».

Сбор общедоступных вещей определяется гражданским правом как первоначальное основание возникновения права собственности на эти вещи. То есть, право собственности на водные биоресурсы переходит от

¹ осуществляется с помощью правовых средств, опосредованных нормами права, группами норм права.

государства к физическим лицам, осуществляющим свободное и бесплатное рыболовство.

Прообраз современного сбора общедоступных вещей как первоначальное основание возникновения права собственности существовал в римском праве.

Признанный специалист в области римского права профессор И.Б. Новицкий в своих трудах относит «рыбу в реке» к бесхозяйственным вещам (*occupatio rei nullius*). И отмечает, что «в римском праве существовало правило, что вещь, не изъятая из оборота, но и не имеющая собственника, поступает в собственность того, кто первый ее захватит, *primo occupanti* (первому захватившему), с намерением присвоить себе»¹. Захвату (*occupation*) ничейной вещи (*res nullius*) подлежали дикие звери, птицы, рыбы, продукты моря (Институции Юстиниана, 2.1.12-16; 18; 22)².

Современное российское законодательство по-иному определило правовое положение водных биоресурсов. Согласно ст. 10 Закона о рыболовстве водные биоресурсы являются не бесхозяйными вещами, а по общему правилу собственностью государства, которое вправе распоряжаться своим имуществом по своему усмотрению.

К действиям по распоряжению водными биоресурсами как объектом права собственности и относится предоставление гражданам права на свободное и бесплатное любительское и спортивное рыболовство.

Из этого следует, что основания использования и охраны водных биоресурсов для бесплатного и свободного любительского и спортивного рыболовства закреплены как в нормах гражданского законодательства, так и специального – фаунистического.

Но, гражданским законодательством устанавливаются общие положения приобретения права собственности на водные биоресурсы, являющиеся общедоступными вещами. А ограничения и запреты на

¹ Новицкий И.Б. Римское право.— Изд. 7-е стереотипное. - М., 2002. с. 116.

² Баринаева М.Н., Максименко С.Т. Римское частное право: Учебное пособие для вузов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. с. 104.

осуществление свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства регулируются непосредственно нормами законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, которые составляют отдельный аспект правового механизма использования водных биоресурсов.

Одновременно любительское и спортивное рыболовство следует отличать от организации любительского и спортивного рыболовства. Последнее является предпринимательской деятельностью, и для ее осуществления требуется наличие договора пользования рыболовным участком и разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов.

На рыболовных участках (до 01.01.2019 – рыбопромысловых участках), предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства на основании договора пользования рыболовным участком любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства).

Стоит отметить, что деятельность по организации любительского и спортивного рыболовства активно процветает, и даже больше, приводит к нарушению прав других граждан, поскольку зачастую осуществляется незаконно.

В качестве примера можно привести дело № 33-14304/2014, согласно которому глава крестьянского (фермерского) хозяйства взимал с граждан плату за доступ к пруду для осуществления рыбалки, а также ограничивал доступ к водному объекту с целью лова рыбы лицам, не приобретавшим путевки на ловлю рыбы. При этом им не был заключен с органом государственной власти соответствующий договор о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование. Суды первой и апелляционной инстанции пришли к выводу, что организация любительского и спортивного

рыболовства является нелегальной при отсутствии заключенного договора о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование¹.

В качестве еще одного примера можно привести дело № 33-6546²: администрация Скорицкого сельского поселения Репьевского муниципального района Воронежской области (арендодатель) и индивидуальный предприниматель (арендатор) заключили договор аренды земельного участка из земель водного фонда для использования под пруд. Прокуратурой района была проведена проверка, в ходе которой установлено, что индивидуальный предприниматель ограничивает доступ граждан к указанному пруду.

Суды признали незаконными действия индивидуального предпринимателя в связи с тем, что этот пруд относится к водным объектам общего пользования и не является рыбопромысловым участком, а соответственно такие действия создают препятствия для доступа граждан к указанному водному объекту общего пользования для пользования гражданами береговой полосой пруда, для передвижения и пребывания около него, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства. И такие дела не являются единичными.

Приведенные примеры судебной практики свидетельствуют о существующем социальном конфликте между гражданами, заинтересованными в осуществлении бесплатного любительского рыболовства, гражданами, заинтересованными в получении качественных услуг, и организаторами рыболовства³.

В связи с этим, в настоящее время Федеральным агентством по рыболовству намечена тенденция – «полностью ликвидировать участки для

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 11.12.2014 по делу № 33-14304/2014.

² Апелляционное определение Воронежского областного суда от 16.12.2014 № 33-6546.

³ Васильева М.И. Любительское рыболовство: проблемы и перспективы правового регулирования / Хозяйство и право. 2012. № 3, с. 27.

платного рыболовства»¹. Тем самым, любительское и спортивное рыболовство возможно будет осуществлять только свободно и бесплатно.

Но это не означает, что любой желающий вправе вылавливать водные биоресурсы в безграничных объемах и любыми способами. Правила любительского и спортивного рыболовства регулируются Положением о спортивном и любительском рыболовстве, утвержденным Приказом Минрыбхоза СССР от 09.06.1977 № 334².

Согласно этому положению нормы, регулирующие спортивный и любительский лов рыбы (порядок лова, снасти, нормы вылова, ограничения, запретные места и сроки и др.), устанавливаются правилами любительского и спортивного рыболовства по соответствующим бассейнам и группам водоемов, утверждаемыми Министерством рыбного хозяйства СССР по согласованию с Советами Министров союзных республик.

Как следует из п. 2 ст. 17 Закона о рыболовстве, установлено 8 рыбохозяйственных бассейнов: Азово-Черноморский; Байкальский; Волжско-Каспийский; Восточно-Сибирский; Дальневосточный; Западно-Сибирский; Западный; Северный.

Таким образом, для каждого бассейна устанавливаются свои правила любительского и спортивного рыболовства.

Приказом Минрыбхоза СССР от 13.04.1983 № 187 «О Правилах любительского и спортивного рыболовства»³ были разработаны типовые правила любительского и спортивного рыболовства (далее – Типовые правила). Также Бассейновые управления органов рыбоохраны должны были совместно с научными рыбохозяйственными организациями разработать и до 1 октября 1983 г. утвердить по согласованию с рыбоводобывающими организациями, советами министров союзных, автономных республик, краевыми, областными советами народных депутатов и добровольно-

¹ Илья Шестаков: Задача нового законодательства - полностью ликвидировать участки для платного рыболовства, 04.10.2017 / URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/obzor-smi/19875-ilya-shestakov-zadacha-novogo-zakonodatelstva-polnostyu-likvidirovat-uchastki-dlya-platnogo-rybolovstva> (дата обращения - 01.08.2018).

² СПС «Консультант плюс».

³ СПС «Консультант плюс».

спортивными обществами охотников и рыболовов Правила любительского и спортивного рыболовства в строгом соответствии с типовыми Правилами.

Данные правила регулируют свободное и бесплатное любительское и спортивное рыболовство и организацию любительского и спортивного рыболовства (осуществляемое обществами рыболовов и добровольными спортивными обществами). В данном параграфе будет непосредственно рассмотрены условия осуществления свободного и бесплатного рыболовства гражданами для личных целей.

Типовыми правилам установлены обязательные для всех условия осуществления рыболовства, обязанности граждан, а также условия запрета на осуществление рыболовства.

В частности, согласно ст. 7 Типовых правил граждане, занимающиеся любительским и спортивным рыболовством, обязаны:

- соблюдать типовые Правила и установленный на посещаемом водоеме (участке водоема) режим рыболовства;
- поддерживать надлежащее санитарное состояние на водоемах, не оставлять на льду и берегах водоемов мусор и прочие отходы, не допускать загрязнения и засорения водоемов;
- иметь при себе документы, удостоверяющие личность;
- не нарушать на водоемах и рыболовно-спортивных базах общественный порядок, оказывать содействие госинспекторам рыбоохраны в задержании нарушителей типовых Правил и пресечении нарушений;
- заботиться о сохранении зеленых насаждений по берегам водоемов;
- не допускать порчи и повреждения указателей, щитов, аншлагов и других знаков, установленных на водоеме и на берегу.

Согласно ст. 9 Типовых правил запрещается:

- любительская и спортивная охота на любого морского зверя повсеместно и круглогодично;

– производить без согласования с Консультативным советом по акклиматизации при Ихтиологической комиссии (реорганизована в феврале 2011 года) и разрешения органов рыбоохраны акклиматизацию, зарыбление и разведение новых видов рыб;

– применять без разрешения органов рыбоохраны новые снасти и способы лова, не предусмотренные настоящими Правилами;

– проводить рыболовные соревнования в период нереста рыб;

– находиться на водоеме или в непосредственной близости от него с орудиями лова, применение которых в данное время запрещено, а также со взрывчатыми и отравляющими веществами;

– производить в водоемах мойку транспортных средств (автомобилей, мотоциклов и др.), а также производить работы, отрицательно влияющие на гидрохимический режим водоемов;

– продажа частными лицами ценных видов рыб, морских млекопитающих и водных беспозвоночных, за незаконный вылов, добычу и уничтожение которых предусматривается взыскание с граждан причиненного ущерба (по утвержденным таксам).

Во исполнение вышеуказанного Приказа Минрыбхоза СССР от 13.04.1983 № 187 были утверждены Приказом Минрыбхоза СССР от 12.10.1983 № 218¹ Правила рыболовства в водоемах Верхне-Волжского бассейна.

В частности, в ст. 18 Правил рыболовства в водоемах Верхне-Волжского бассейна предусмотрен лимит по весу на вылов некоторых видов рыб (лещ, судак, сазан, карп, сом, карась и т.д.) за время пребывания на водоеме до 2-х суток: не более 3-5 килограмм. При этом не является

¹ СПС «Консультант плюс»

превышением нормы вылова, если вес одной пойманной рыбы превышает 5 кг. А вылов и вывоз ерша, пескаря, уклейи и верховки не ограничивается.

Однако контролировать количество и вес выловленных водных биоресурсов невозможно. Зачастую, граждане злоупотребляют своим правом на свободный и бесплатный лов, и добывают намного больше килограммов рыбы, чем разрешено Правилами.

Письмом также устанавливаются ограничения по способам, орудиям, периодам и местам рыболовства и видам добываемых (вылавливаемых) водных биоресурсов.

На территории каждого рыбохозяйственного значения действуют соответствующие правила осуществления любительского и спортивного рыболовства:

1. Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385 (гл. IV)¹;

2. Правила рыболовства для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 22.10.2014 № 402 (гл. V)²;

3. Правила рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 07.11.2014 № 435 (гл. IV)³;

4. Правила рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 30.10.2014 № 414 (гл. VII)⁴;

5. Правила рыболовства для Восточно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 03.09.2014 № 348 (гл. IV)⁵;

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 13, 31.03.2014.

² Российская газета (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

³ Российская газета (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

⁴ Российская газета (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

⁵ Российская газета, № 220, 26.09.2014.

6. Правила рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 06.11.2014 № 427 (гл. IV)¹;

7. Правила рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 18.11.2014 № 453 (гл. V)²;

8. Правила рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 01.08.2013 № 293 (гл. IV)³.

В правилах для всех бассейнов рыбохозяйственного значения установлены требования к сохранению водных биоресурсов: районы, запретные для добычи (вылова) водных биоресурсов; запретные сроки (периоды) для добычи (вылова) водных биоресурсов; запретные для добычи (вылова) виды водных биоресурсов; виды запретных орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов; размер ячеи орудий добычи (вылова), размер и конструкция орудий добычи (вылова) водных биоресурсов. Перечисленные требования относятся к условиям ограничения рыболовства, которые составляют отдельный аспект исследуемого правового механизма.

В ряде рыбохозяйственных бассейнов также установлены ограничения по минимальному размеру добываемых при осуществлении свободного и бесплатного любительского рыболовства водных биоресурсов (промысловый размер), направленные на обеспечение сохранения водных биоресурсов.

Например, для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна установлены следующие минимальные промысловые размеры в отношении таких водных биоресурсов, как например, карась – 16 см, краб камчатский – 13 см, креветка – 6 см. Для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна: судак и щука – 30 см, рак – 9 см. Для Северного рыбохозяйственного бассейна: камбала речная – 16 см, корюшка – 14 см. Для

¹ Российская газета (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

² Российская газета (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 46, 18.11.2013.

Восточно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна: осетр сибирский – 62 см, щука – 50 см. И так далее.

И только для Байкальского рыбохозяйственного бассейна таких ограничений не установлено.

Очевидно, что органы государственной власти физически не в состоянии контролировать количество и размеры каждой выловленной особи, а гражданам это только «на руку». Учитывая необъятную территорию нашего государства, а также площадь водных объектов (12,4 % от площади государства¹), невозможно в полной мере контролировать осуществление гражданами любительского и спортивного рыболовства. Более того, эффективность добычи водных биоресурсов напрямую зависит от соблюдения ограничений по объемам изъятия популяций водных биоресурсов: непрекращающийся рост незаконной добычи биоресурсов является одной из основных причин их сокращения. Тем самым причиняется не только существенный ущерб окружающей среде, но и формируются предпосылки теневой экономической деятельности².

Интересным представляется зарубежный опыт решения данной проблемы. В частности, в США любительское и спортивное рыболовство осуществляется на основании лицензии, которую можно получить через Интернет-сайт (<https://fishhunt.dfw.wa.gov/#/login>) либо приобрести ее в рыбацком магазине. Такое право предоставляется как гражданам США, так и иностранным гражданам.

К сожалению, такой механизм регулирования свободного и бесплатного любительского рыболовства неприменим в нашей стране. Во-первых, этот вид рыболовства станет платным, так как лицензии покупаются американскими гражданами. Во-вторых, водные биоресурсы перестанут быть

¹ Свободная энциклопедия Википедия, статья «Россия» URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F#%D0%92%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%8B (дата обращения - 29.08.2017).

² Гирийчук В.В. К вопросу об эффективности правового регулирования мер по пресечению преступных посягательств на водные биологические ресурсы России. / Право и образование. 2018. № 2. с. 90.

общедоступными для сбора вещами, что будет противоречить ст. 221 ГК РФ. А, в-третьих, российский менталитет не построен на принципе сознательного исполнения закона. Российские граждане руководствуются правилом «зачем платить за то, что я могу получить бесплатно и останусь безнаказанным», и тогда число нарушений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов возрастает.

Нарушение гражданами требований использования и охраны водных биоресурсов также связано с правосознанием населения. Большая часть граждан не знакома с законодательной основой в области рыболовства. А если и знакома, то сознательно нарушает установленные правила.

Необходимо обратить внимание, что с 1 января 2020 года вступает в силу новый Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Закон о любительском рыболовстве). Любительское рыболовство по-прежнему будет осуществляться в силу непосредственной реализации правовых норм, закрепляющих условия и правила рыболовства в таких целях. Значимым нововведением станет объединение понятий «любительское рыболовство» и «спортивное рыболовство» в один термин – «любительское рыболовство». Согласно п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона о любительском рыболовстве одноименный вид рыболовства будет осуществляться также при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий. Тем самым «спортивное рыболовство» станет разновидностью «любительского рыболовства».

С 1 января 2020 года любительское рыболовство будет осуществляться на основании договора пользования рыболовным участком и разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов только в отношении ценных видов водных биоресурсов, перечень которых утверждается Росрыболовством, на

¹ Текст Федерального закона опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 25 декабря 2018 г.

определенных рыболовных участках¹. В отношении других водных биоресурсов, обитающих в водных объектах общего пользования, любительское рыболовство будет осуществляться свободно и бесплатно.

Таким образом, любительское рыболовство будет осуществляться на основании следующих правовых средств:

1) общее дозволение свободного и бесплатного любительского рыболовства – в отношении добычи неценных видов водных биоресурсов, обитающих в водных объектах общего пользования;

2) конструкция общих допустимых уловов, квоты, договор пользования рыболовным участком, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов – в отношении добычи ценных видов водных биоресурсов на рыболовных участках в Байкальском, Дальневосточном, Северном и Восточно-Сибирском рыбохозяйственных бассейнах.

Несомненно, к любительскому рыболовству могут по закону применяться такие правовые средства, как ограничение и приостановление.

§2. Использование водных биоресурсов в целях осуществления свободного и бесплатного традиционного рыболовства

Традиционное природопользование является одним из важнейших элементов традиционного образа жизни коренных малочисленных народов² и представляет собой способы комплексного, экологически сбалансированного и неистощительного использования природных ресурсов для удовлетворения их личных потребностей³. В соответствии с ч. 1 ст. 25 Закона о рыболовстве рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской

¹ ст. 18 Закона о любительском рыболовстве.

² Андриченко Л.В. Традиционное природопользование коренных малочисленных народов и проблемы охраны окружающей природной среды / Сборник докладов научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды». Ред. коллегия: С.А. Боголюбов, М.А. Геталова, Н.В. Кичигин, Ю.П. Орловский, М.В. Пономарев. – М.: Изд-во «Наука и кооперативное образование», 2003, с. 43.

³ Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации: Автореф ... дис. кан. юрид. наук: 12.00.06. – М.: 2007, с. 11.

Федерации (далее – традиционное рыболовство) осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами с предоставлением рыболовного участка или без его предоставления.

Основания осуществления традиционного рыболовства с предоставлением рыболовного участка были рассмотрены во второй главе. В данном параграфе будут рассмотрены условия осуществления традиционного рыболовства без предоставления рыболовного участка и без выдачи правоустанавливающих документов.

Из ч. 2 ст. 25 Закона о рыболовстве следует, что традиционное рыболовство осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением вылова редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов. Для осуществления такого рыболовства также не требуется получение решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование.

Таким образом, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – КМНС) вправе индивидуально осуществлять рыболовство для обеспечения их традиционного образа жизни без какого-либо правоустанавливающего документа бесплатно и свободно.

Возможность осуществления бесплатного и свободного традиционного рыболовства (как и свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства) отчасти вытекает из положений ст. 221 Гражданского кодекса РФ. КМНС осуществляют сбор общедоступных животных – водных биоресурсов – только делают это в качестве специальных субъектов и на особых территориях.

Для осуществления традиционного рыболовства законодательством установлен ряд требований. Так, бесплатное и свободное традиционное рыболовство признается таковым, если оно осуществляется единолично гражданином, относящимся к КМНС, 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.

Такое рыболовство должно осуществляться малочисленными народами только для обеспечения традиционного образа жизни, то есть только для личного потребления. В случае если традиционное рыболовство будет осуществляться гражданином, относящимся к КМНС, в лице индивидуального предпринимателя, или общиной коренных малочисленных народов, то такому гражданину или общине необходимо получить разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов и заключить договор пользования рыболовным участком, поскольку такое рыболовство подпадает под предпринимательскую деятельность.

Бесплатное и свободное традиционное рыболовство основывается на принципе учета интересов КМНС, для которых рыболовство является основой существования, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения (п. 6 ст. 2 Закона о рыболовстве).

Предполагается, что малочисленные народы, осуществляя традиционное рыболовство, не наносят существенный вред природным ресурсам, соблюдая тем самым рациональное использование водных биоресурсов.

Традиционное рыболовство вправе осуществлять только КМНС, включенные в соответствующий перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 17.04.2006 № 536-р¹. Кроме того, малочисленные народы могут осуществлять традиционное рыболовство только в пределах конкретных рыбохозяйственных бассейнов, относящихся к местам их традиционного проживания.

Таких бассейнов 5, и на территории каждого из них действуют соответствующие правила осуществления рыболовства (перечисленные в предыдущем параграфе):

¹ СЗ РФ, 24.04.2006, № 17 (2 ч.), ст. 1905.

1. Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385;
2. Правила рыболовства для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 22.10.2014 № 402;
3. Правила рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 07.11.2014 № 435;
4. Правила рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 30.10.2014 № 414;
5. Правила рыболовства для Восточно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные Приказом Минсельхоза России от 03.09.2014 № 348.

В случае если представители КМНС единолично будут осуществлять рыболовство не в местах их традиционного проживания, то такое рыболовство будет не традиционным, а любительским, и его осуществление будет регулироваться правилами осуществления любительского рыболовства.

Судебная практика свидетельствует о том, что коренные малочисленные народы нарушают действующее законодательство, регулирующее свободное и бесплатное традиционное рыболовство.

В качестве примера можно привести дело № 7-12-694/2014¹, согласно которому в отношении гражданки, относящейся к коренным малочисленным народам Дальнего Востока, было возбуждено дело об административном правонарушении за нарушение норм законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов (вылов 10 особей кеты ставной рыболовной сети). Судом первой инстанции производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с тем, что добыча кеты осуществлялась в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности без предоставления рыбопромыслового участка.

¹ Решение Приморского краевого суда от 24.12.2014 по делу № 7-12-694/2014.

Однако, судом апелляционной инстанции установлено, что лица, относящиеся к КМНС, в случае осуществления добычи (вылова) без предоставления рыбопромыслового участка анадромных видов рыб обязаны обеспечивать соблюдение установленных комиссией по регулированию добычи анадромных видов рыб в соответствующем субъекте РФ условий вылова анадромных видов рыб, в том числе касающиеся определенных комиссией мест вылова. В случае добычи анадромных видов рыб вне мест, определенных комиссией, необходимо заключить договор пользования рыболовным участком¹. Поскольку привлекаемое лицо не выполнило требования законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, решение суда первой инстанции было отменено и гражданка привлечена к административной ответственности.

Помимо соблюдения определенных районов вылова рыбы, осуществление традиционного рыболовства должно осуществляться только теми представителями малочисленных народов, которые проживают на соответствующих территориях. В случае если гражданин, относящийся к малочисленным народам, не проживает в местах традиционного проживания своего народа, то осуществляемое им рыболовство не будет являться традиционным, о чем также свидетельствует судебная практика.

В частности, согласно материалам дела № А75-12108/2013² Община коренных малочисленных народов Севера «Назым» (далее – Община) обратилась в арбитражный суд с требованием о признании незаконным отказа Департамента природных ресурсов (далее – департамент) в предоставлении водных биологических ресурсов в пользование для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на 2014 год.

¹ Приказ Минсельхоза России от 08.04.2013 № 170 «Об утверждении Порядка деятельности комиссии по регулированию добычи (вылова) анадромных видов рыб» // Российская газета, № 151, 12.07.2013.

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.08.2014 по делу № А75-12108/2013.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций отказали в удовлетворении заявленных общиной требований, исходя из того, что члены Общины не имеют льготное право на получение квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления традиционного рыболовства, поскольку не проживают постоянно в местах традиционного проживания своих народов.

При этом Община полагала, что оснований для отказа в принятии решения о предоставлении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления традиционного рыболовства нет. Наличие регистрации по определенному адресу не может с достаточной очевидностью подтверждать невозможность проживания членов общины в месте традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, где они преимущественно проживают и ведут традиционный образ жизни.

И действительно, в Законе о рыболовстве и в подзаконных актах, регулирующих правила осуществления традиционного рыболовства, прямо не содержится условие об обязательной регистрации членов общины в месте традиционного проживания коренных малочисленных народов.

Однако, исходя из того, что традиционное рыболовство осуществляется с целью поддержания и обеспечения жизнедеятельности малочисленных народов, то такой народ должен непосредственно проживать на этой территории.

Наряду с местом осуществления традиционного рыболовства подзаконными актами установлены требования к способам и орудиям лова.

При осуществлении традиционного рыболовства лица, относящиеся к малочисленным народам, и их общины имеют право применять традиционные методы вылова водных биоресурсов, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность, устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека.

Также, традиционное рыболовство осуществляется в пределах квот добычи (вылова) водных биоресурсов, выделенных субъектам РФ для обеспечения традиционного рыболовства малочисленных народов и распределенных между пользователями органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Однако государство определяет очень низкие квоты на вылов рыбы в порядке традиционного рыболовства. В некоторых регионах устанавливается 2 – 5 кг на человека в год. Но и их негде добывать, ведь все рыболовные и охотничьи участки отдаются тем, кто может больше заплатить.

Тем самым, коренные малочисленные народы претерпевают не только многочисленные ограничения для осуществления традиционного рыболовства, но и фактическую незаинтересованность государства в поддержании их традиционного образа жизни¹.

Проблема также заключается в том, что возможность осуществления гражданами свободного и бесплатного традиционного лова лишь косвенно вытекает из гражданского законодательства (ст. 221 ГК РФ), а также из подзаконных актов законодательства об использовании и сохранении водных биоресурсов.

В самом Законе о рыболовстве – главном нормативно-правовом актом в области рыболовства – только намеками говорится о таком основании использования и охраны водных биоресурсов.

В ч. 2 ст. 25 Закона о рыболовстве сказано: «рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации без предоставления рыболовного участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов».

¹ Фомиченко М.П. О единстве многонационального народа Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 10. с. 35.

В свою очередь ограничительные условия осуществления бесплатного и свободного традиционного рыболовства рассредоточены в различных подзаконных актах, «прописаны» запутанным языком, а иногда и указываются эпизодически, что приводит к затруднительному пониманию своих прав КМНС.

Свободное и бесплатное традиционное рыболовства в силу своей большой социальной значимости заслуживает прямого указания в Законе о рыболовстве. В этом федеральном законе согласно его назначению требуется указать условия и случаи бесплатного и свободного осуществления традиционного рыболовства.

В связи с этим, предлагается ввести в ст. 25 Закона о рыболовстве новую часть, содержащую в себе условия осуществления свободного и бесплатного рыболовства коренными малочисленными народами.

Заключение

По итогам диссертационного исследования автор пришел к следующим выводам.

«Правовой механизм» как правовая категория является специальным (условно-отраслевым, или подотраслевым) понятием, совокупностью способов и средств и характеризуется процессом, процедурой регулирования конкретных общественных отношений.

Правовой механизм использования водных биоресурсов есть сложное многоплановое явление, которое представляет собой совокупность правовых средств, направленных на обеспечение рационального использования этого природного ресурса. Такие правовые средства реализуются природопользователями по установленной законодательством схеме, что указывает на процессуальный характер названного механизма. В зависимости от природы общественных отношений, складывающихся по использованию водных биоресурсов, законодатель вырабатывает, применяет и комбинирует конкретные правовые средства.

Структуру данного механизма составляют такие правовые средства, как общие допустимые уловы, 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. Правовые средства ограничения и приостановления рыболовства составляют особую часть правового механизма.

В свою очередь правовые средства, формой выражения которых являются правоустанавливающие документы, можно классифицировать на:

- разрешительные (решение и разрешение);
- договорные (договоры четырех видов).

Классификация правовых средств (правоустанавливающих документов) позволила выявить определенную законом связь между ними: для осуществления почти любого из вида рыболовства необходимо наличие как минимум двух документов (происходит сочетание разрешительных и договорных правовых средств). Исключение составляет бесплатное и свободное любительское, спортивное и традиционное рыболовство, поскольку осуществляется в силу прямого дозволения закона и не требует наличие правоустанавливающего документа. Однако сочетание нескольких различных по своей правовой природе правоустанавливающих документов не способствует решению существующих проблем, а наоборот, приводит к нагромождению и обременению природопользователей.

Перечисленные выше разрешительные и договорные правоустанавливающие документы в силу положений Закона о рыболовстве понимаются как основания возникновения права на добычу (вылов) водных биоресурсов. Тем самым возникновение правоотношений по использованию водных биоресурсов связано с получением разрешительного документа и заключением договора.

Таким образом, разрешительные и договорные средства в рамках правового механизма использования водных биоресурсов выступают как основания использования водных биоресурсов, в связи с которыми у хозяйствующих субъектов возникает право на осуществление различных видов их использования на условиях, определяющих их рациональное использование и охрану, несоблюдение которых влечет прекращение предоставляемого права.

Между тем, каждый правоустанавливающий документ порождает разные правовые последствия для участников отношений в области рыболовства. Именно поэтому перед диссертантом была поставлена задача рассмотреть каждое правовое средство использования водных биоресурсов по отдельности.

При анализе норм правового регулирования в области рыболовства и судебной практики применения этих норм было выявлено, что законодательство в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в ряде аспектах несовершенно, что затрудняет правоприменителя.

Наиболее часто происходит нарушение прав физических и юридических лиц при добросовестном осуществлении ими рыболовства. Это проявляется в частности при осуществлении рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается. В тех случаях, когда хозяйствующий субъект не осваивает предоставленные ему квоты, Росрыболовство сразу обращается в суд с заявлением о расторжении договора. На первый взгляд кажется, что Росрыболовство поступает правильно, так как неосвоение выделенных квот – существенное нарушение условий договора, приводящее к его расторжению. Однако в ходе судебных разбирательств хозяйствующие субъекты представляют доказательства об освоении квот в соответствии с договором, либо об отсутствии вины в связи с объективными причинами – низкими запасами водного биоресурса в районе осуществления рыболовства. Таким образом, орган государственной власти демонстрирует свою некомпетентность, что приводит к затруднению осуществления рыболовства частными лицами и затягиванию процесса освоения выделенных квот (примеры судебных дел приведены на стр. 115-116 работы).

Орган государственной власти наряду с этим также может и применить соответствующие санкции, поскольку уполномочен надзирать (контролировать) за соблюдением условий и требований законодательства в области рыболовства участниками договорных правоотношений. Такой контроль порождает еще одну проблему – Росрыболовство обязано в таком случае контролировать само себя и одновременно природопользователя.

В частных случаях происходит деформация договорных правовых средств, превращение их в квази-договоры, что приводит к неверному

толкованию норм права участниками рассматриваемых правоотношений, и как следствие к судебным спорам (стр. 107, 109 работы).

Следует уяснить то, что договорные отношения должны быть договорными в том смысле, в каком подразумевается теоретическими положениями правовой науки. В связи с этим единственным решением выявленных проблем является передача перечисленных выше полномочий иному действующему государственному органу исполнительной власти, осуществляющему близкий по характеру специализации государственный надзор (Росприроднадзор).

В целях совершенствования договорных конструкций в работе изложены предложения, направленные на закрепление равноправия сторон. При этом, необходимо такое наращивание правовых институтов по четырем видам договоров, которое не оставит простора для субсидиарного регулирования со стороны ГК РФ (как это есть сейчас). Данные отношения должны строиться по цивилистическому принципу равноправия сторон, закреплённому только лишь в нормах законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Также, автором предлагается внести изменения в название договора пользования водными биоресурсами. Согласно действующему законодательству предмет такого договора состоит в передаче государством физическому или юридическому лицу права на добычу (вылов) водных биоресурсов. Закон приравнивает «право на добычу (вылов) водных биоресурсов» и «право пользования водными биоресурсами», хотя первый термин уже второго. Как нам представляется, легальные термины должны быть уточнены, а договор должен своим наименованием соответствовать его же фактическим условиям, а именно отразить факт изъятия (вылова) водных биоресурсов. Например, такой договор можно переименовать на «договор о добыче (вылове) водных биоресурсов».

К сожалению, без внимания остаются проблемы, возникающие при осуществлении видов рыболовства, не сопряженных с предпринимательской деятельностью.

В частности, не урегулирован должным образом вопрос: разумно ли уничтожать водные биоресурсы после их использования в научно-исследовательских, контрольных, учебных и культурно-просветительских целях в случае, если их физическое состояние не позволяет вернуть их в естественную среду обитания?

В части 3.1 статьи 21 Закона о рыболовстве предусмотрено два альтернативных варианта определения юридической судьбы выловленных водных биоресурсов после проведения научно-исследовательских и контрольных мероприятий: возвращение их в среду обитания или, в случае если физическое состояние таких водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, их уничтожение.

В целях соблюдения принципа приоритета сохранения водных биоресурсов и их рационального использования (перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав) диссертант пришел к выводу о необходимости изменения ч. 3.1 ст. 21 Закона о рыболовстве в части определения юридической судьбы водных биоресурсов, использованных в научно-исследовательских и контрольных целях. Наряду с этим, следовало бы предусмотреть в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов, условие о возможности научно-исследовательских организаций разумно и экономно распоряжаться водными биоресурсами, если позволяет их состояние. Например, продавать пригодные для употребления выловы водных биоресурсов промышленным предприятиям для дальнейшей переработки. Указанные организации смогли бы направить полученные денежные средства на дальнейшее изучение водных биоресурсов и среды их обитания, которое в настоящее время страдает от недофинансирования.

Нерешенными остаются вопросы в области любительского и спортивного рыболовства. Множество нарушений происходит при незаконной организации любительского и спортивного лова. В таких случаях физические и юридические лица не получают соответствующего разрешения. Некоторые лица, которые осуществляют такую деятельность на основании правоустанавливающих документов, относятся халатно к рыбопромысловым (рыболовным) участкам, не следят за ними и ставят в рыбаков невыгодные условия.

Законодательство в области традиционного рыболовства также требует значительного совершенствования. Коренные малочисленные народы на фоне экономического роста страны остаются без должного внимания. Государство ставит их в жесткие рамки, прописывает строгие условия осуществления рыболовства.

Список использованных источников**Нормативные правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ, 05.06.2006, № 23, ст. 2381.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ, 11.12.2006, № 50, ст. 5278.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.
7. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.
8. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.
9. Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3833.
10. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 03.05.1999, № 18, ст. 2220.
11. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ 14.01.2002, № 2, ст. 133.
12. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ, 24.07.2000, №

30, ст. 3122.

13. Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6273.

14. Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 08.07.2013, № 27, ст. 3440.

15. Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ, 04.12.1995, № 49, ст. 4694.

16. Федеральный закон от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» // СЗ. 04.07.2016, № 27 (часть II), ст. 4282.

17. Федеральный закон от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201812250088?index=0&rangeSize=1> (дата обращения – 26.12.2018).

18. Постановление Правительства РФ от 27.12.1996 № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира» // СЗ РФ, 13.01.1997, № 2, ст. 243.

19. Постановление Правительства РФ от 12.02.2001 № 102 «Об утверждении Правил регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, выданных российским и иностранным юридическим лицам и гражданам» // СЗ РФ, 19.02.2001, № 8, ст. 753.

20. Постановление Правительства РФ от 31.07.2001 № 566 «Об утверждении Правил вылова (добычи) водных биологических ресурсов в научно - исследовательских, контрольных и рыбоводных целях» // СЗ РФ,

06.08.2001, № 32, ст. 3329.

21. Постановление Правительства РФ от 14.04.2008 № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства и заключении такого договора» (вместе с «Правилами организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства», «Правилами подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства») // Российская газета, № 83, 17.04.2008.

22. Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» // СЗ РФ, 23.06.2008, № 25, ст. 2979.

23. Постановлением Правительства РФ от 12.08.2008 № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре» // СЗ РФ, 18.08.2008, № 33, ст. 3863.

24. Постановление Правительства РФ от 12.08.2008 № 602 «Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами» // СЗ РФ, 18.08.2008, № 33, ст. 3864.

25. Постановление Правительства РФ от 25.08.2008 № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается») // РГ, № 183, 29.08.2008.

26. Постановление Правительства РФ от 15.10.2008 № 765 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование» // СЗ РФ, 20.10.2008, № 42, ст. 4836.

27. Постановление Правительства РФ от 22.10.2008 № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений» (вместе с "Правилами оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесения в них изменений") // СЗ РФ, 27.10.2008, № 43, ст. 4953.

28. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ, 24.11.2008, N 47, ст. 5489.

29. Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 986 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора» (вместе с «Правилами организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Правилами подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации») // СЗ РФ, 12.01.2009, № 2, ст. 201.

30. Постановление Правительства РФ от 30.12.2008 № 1078 «О

проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключении такого договора» (вместе с «Правилами организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства», «Правилами подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства») // СЗ РФ, 12.01.2009, № 2, ст. 259.

31. Постановление Правительства РФ от 25.06.2009 № 531 "Об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении" (вместе с "Положением об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении") // СЗ, 29.06.2009, № 26, ст. 3205.

32. Постановление Правительства РФ от 13.11.2009 № 921 «Об утверждении Положения об осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях» // СЗ РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5504.

33. Постановление Правительства РФ от 25.05.2017 г. № 632 «О подготовке и заключении договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного и (или) прибрежного рыболовства» // СЗ РФ, № 23, 05.06.2017, ст.3324.

34. Постановление Правительства РФ от 29.05.2017 г. № 648 «О закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленной на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 23, 05.06.2017, ст.3348.

35. Постановление Правительства РФ от 23.08.2018 г. № 987 «О распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в соответствии с частью 12 статьи 31 Федерального закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.09.2018 г. № 36 ст. 5616.

36. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2006 № 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.04.2006, № 17 (2 ч.), ст. 1905.

37. Распоряжение Правительства РФ от 20.04.2017 № 764-р «Об утверждении перечня видов водных биологических ресурсов в определенных районах добычи (вылова) водных биологических ресурсов, в отношении которых предоставляются права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также выделена квота на инвестиционные цели» // URL: <http://static.government.ru/media/files/70mudOtAALjDKa3PebTBoT9ybDlAtCIT.pdf> (дата обращения - 10.11.2017).

38. Постановление Совмина СССР от 15.09.1958 г. № 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» // «СП СССР», 1958, № 16.

39. Приказ Минрыбхоза СССР от 31.01.1977 № 62 «Об утверждении типового положения о порядке лова рыбы ценных видов по лицензиям» // СПС «Консультант плюс».

40. Приказ Минрыбхоза СССР от 09.06.1977 № 334 «Об утверждении Положения о спортивном и любительском рыболовстве» // СПС «Консультант плюс».

41. Приказ Минрыбхоза СССР от 13.04.1983 № 187 «О Правилах любительского и спортивного рыболовства» // СПС «Консультант плюс».

42. Приказ Минрыбхоза СССР от 12.10.1983 № 218 «Об утверждении Правил рыболовства в водоемах Верхне-Волжского бассейна» // СПС

«Консультант плюс»

43. Приказ Минсельхозпрода РФ № 378, Госкомэкологии РФ № 400 от 22.06.1998 «О мерах по выполнению Постановления Правительства Российской Федерации от 27.12.96 № 1574» (вместе с «Порядком определения размеров сбора за выдачу долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира») // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 21, 31.08.1998.

44. Приказ Минсельхоза России от 08.04.2013 № 170 «Об утверждении Порядка деятельности комиссии по регулированию добычи (вылова) анадромных видов рыб» // Российская газета, № 151, 12.07.2013.

45. Приказ Минсельхоза России от 01.08.2013 № 293 "Об утверждении правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна" // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 46, 18.11.2013 (прил. 3 к Правилам не приводится).

46. Приказ Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385 «Об утверждении правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна» // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 13, 31.03.2014.

47. Приказ Минсельхоза России от 03.09.2014 № 348 "Об утверждении правил рыболовства для Восточно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна" // "Российская газета", № 220, 26.09.2014.

48. Приказ Минсельхоза России от 22.10.2014 № 402 «Об утверждении правил рыболовства для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна» // РГ (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

49. Приказ Минсельхоза России от 30.10.2014 № 414 "Об утверждении правил рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна" // "Российская газета" (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

50. Приказ Минсельхоза России от 06.11.2014 № 427 "Об

утверждении правил рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна" // "Российская газета" (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

51. Приказ Минсельхоза России от 07.11.2014 № 435 "Об утверждении правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна" // "Российская газета" (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

52. Приказ Минсельхоза России от 18.11.2014 № 453 "Об утверждении правил рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна" // "Российская газета" (специальный выпуск), № 12/1, 23.01.2015.

53. Приказ Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2015.

54. Приказ Минсельхоза России от 18.11.2015 № 565 «Об утверждении формы государственного рыбохозяйственного реестра» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

55. Приказ Минсельхоза России от 29.06.2017 № 317 «Об утверждении порядка осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях» / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2017.

56. Приказ Госкомрыболовства РФ от 11.04.2008 № 315 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего

Востока Российской Федерации» // РГ, № 111, 24.05.2008.

57. Приказ Росрыболовства от 04.12.2008 № 379 «Об утверждении форм бланков разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, заявлений на получение разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, заявления о внесении изменений в разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и книги регистрации разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 5, 02.02.2009.

58. Приказ Росрыболовства от 30.01.2009 № 61 «О порядке согласования и утверждения программ выполнения работ при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях и рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 17, 27.04.2009.

59. Приказ Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: <http://www.fishcom.ru> (дата обращения – 01.08.2018).

60. Приказ Росрыболовства от 16.02.2010 № 101 «Об организации в Росрыболовстве работы в связи с принудительным прекращением права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства» // СПС «Консультант плюс».

61. Приказ Росрыболовства от 18.04.2013 № 287 «Об организации работ по предоставлению в пользование водных биологических ресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, а также организации контроля за освоением объемов их добычи (вылова)» // СПС «Консультант плюс».

62. Закон Камчатского края от 14.04.2008 № 29 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Камчатском крае» // URL:

<http://docs.cntd.ru/document/819044157> (дата обращения - 01.12.2018).

Исторические нормативно-правовые акты

63. Памятники древне-русского законодательства: Русская правда. Судные грамоты (Псковская и Новгородская). Судебники: С предвар. замечаниями и крат. словарем / Публикатор Я.Г. Северский. - Санкт-Петербург: кн. маг. А.Ф. Цинзерлинга, 1893. 128 с.

64. Статут Великого княжества Литовского 1529 года. / под ред. академика АН Литовской ССР К.И. Яблонскиса. Мн.: Издательство Академии наук БССР, 1960.— 253 с.

65. Соборное уложение от 29 января 1649 г. // Полное собрание законов Российской империи, том 1. СПб, 1830 г.

66. Соборное уложение 1649 года: текст, комментарии. / Рук.авт.колл. А.Г. Маньков. Ленинград, издательство «Наука» Ленинградское отделение, 1987.

67. Указ Екатерины I от 31 марта 1727 «Об отдаче рыбных ловель на откуп тем, в чьих владениях оныя находятся» // Полное собрание законов Российской империи, том 7. СПб, 1830 г.

68. Манифест Екатерины II «О разных постановлениях касательно торговли» от 31.07.1762 года // Полное собрание законов Российской империи, том 16. СПб, 1830 г.

69. Грамота Екатерины II «На права, вольности и преимущества благородного Российского Дворянства» от 21 апреля 1785 // Полное собрание законов Российской империи, том 22. СПб, 1830 г.

70. Грамота Екатерины II «На права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 // Полное собрание законов Российской империи, том 22. СПб, 1830 г.

71. Циркуляр Главного Управления Рыболовства и Государственной Рыбной Промышленности Народного комиссариата продовольствия РСФСР «С руководящими указаниями в отношении использования рыбных ловель»

от 10 марта 1920 г. № 154 // Систематический сборник декретов и распоряжений правительства по продовольственному делу, книга четвертая. 1 января 1920 г. – 1 июля 1920 г. / Москва. Третья Типография Полиграфического отдела М.С.Н.Х. при Наркомпроде.

72. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об организации и управлении рыбным хозяйством» // Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1922 г. Москва, 1950 г.

73. Положение о рыбном хозяйстве, утв. Постановлением Совета Труда и Оборона от 03 июля 1925 г. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР № 58 от 19.09.1925.

74. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июля 1927 года «Об утверждении Положения о рыбном хозяйстве» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР № 102 от 05.11.1927.

75. Постановление Совмина СССР от 15.09.1958 г. № 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» // «СП СССР», 1958, № 16, ст. 127.

76. Закон РСФСР от 14.07.1982 «Об охране и использовании животного мира» // «Ведомости ВС РСФСР», 1982, № 29, ст. 1029.

Нормативные акты зарубежных государств

77. Закон Туркменистана от 21 мая 2011 года № 197-IV «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Ведомости Меджлиса Туркменистана 1 апреля - 30 июня 2011 года №2 (1004) // СПС «Законодательство стран СНГ».

78. Закон Украины от 8 июля 2011 года № 3677-VI «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов» // «Голос Украины» от 3 августа 2011 года №142 // СПС «Законодательство стран СНГ».

79. Закон Республики Беларусь от 10 июля 2007 года № 257-3 «О

животном мире» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 23 июля 2007 года №172, 2/1354 // СПС «Законодательство стран СНГ».

80. Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593-ІІ «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2004 г., №18 (2427), ст.107 // СПС «Законодательство стран СНГ».

81. Fisheries Act of Canada (R.S.C., 1985, с. F-14). URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-14/FullText.html> (дата обращения - 01.08.2017).

82. Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act/ New York; National Acad. of Public Admin. Woot. Pofl. Center. Fedex., 2008.

83. РЕГЛАМЕНТ СОВЕТА (ЕС), устанавливающий систему Сообщества для предотвращения, сдерживания и ликвидации незаконного, нерегистрируемого и нерегулируемого рыбного промысла, вносящий поправки в Регламенты (ЕЕС) № 2847/93, (ЕС) № 1936/2001 и (ЕС) № 601/2004 и отменяющим Регламенты (ЕС) № 1093/94 и (ЕС) № 1447/1999 от 29 сентября 2008 года № 1005/2008. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902212997> (дата обращения - 01.08.2017).

Международные нормативные правовые акты

84. Канкунская декларация (Принята в г. Канкуне 08.05.1992 на Международной конференции по ответственному рыболовству).

85. Кодекс ведения ответственного рыболовства Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, принятый в 1995 году // 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.

86. "Конвенция о биологическом разнообразии" (Вместе с "Определением и мониторингом", "Процедурой арбитражного разбирательства", "Согласительной процедурой") (Заключена в г. Рио-де-

Жанейро 05.06.1992) // Собрание законодательства РФ. 6 мая 1996 г. № 19. Ст. 2254.

87. Модельный рыбохозяйственный кодекс, принятый на тридцать шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Постановлением от 16 мая 2011 года №36-6 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2011. №51. С. 84 – 151 // СПС «Законодательство стран СНГ».

Научная и иная литература

88. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., изд-во «Юридическая литература», 1966. 187 с.

89. Андриченко Л.В. Традиционное природопользование коренных малочисленных народов и проблемы охраны окружающей природной среды / Сборник докладов научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды». Ред. коллегия: С.А. Боголюбов, М.А. Геталова, Н.В. Кичигин, Ю.П. Орловский, М.В. Пономарев. – М.: Изд-во «Наука и кооперативное образование», 2003. – 232 с.

90. Баринова М.Н., Максименко С.Т. Римское частное право: Учебное пособие для вузов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 208 с.

91. Беляева О.А. Предназначение торгов // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 22.

92. Бессчасный С., Ягубкин А. Проблемы применения Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Законность. 2014. № 11 (961). с. 13-16.

93. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения: Изд. 3-е, стереотипное. – М.: «Статус», 2001. – 848 с.

94. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. Подготовлен для

системы КонсультантПлюс, 2008.

95. Васильев А.М., Затхеева В.А. Зарубежный опыт развития прибрежного рыболовства // СЕВЕР промышленный. 2011. № 3, № 4. URL: <https://helion-ltd.ru/foreign-exp-termination/> (дата обращения – 15.12.2017).

96. Васильева М.И. Любительское рыболовство: проблемы и перспективы правового регулирования / Хозяйство и право. 2012. № 3. с. 26-42.

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

98. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013.

99. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. — 157 с.

100. Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права. / Экологическое право. 2018. № 1. с. 3-12.

101. Волков Г.А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики. / Экологическое право. 2016. № 4. с. 5-10.

102. Гирийчук В.В. К вопросу об эффективности правового регулирования мер по пресечению преступных посягательств на водные биологические ресурсы России. / Право и образование. 2018. № 2. с. 90-95.

103. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М.: Городец, 2008.

104. Государство и бизнес в системе правовых координат: Монография / А.В. Габов, В.Н. Литовкин, О.В. Гутников и др.; отв. ред. А.В. Габов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014 — 320 с.

105. Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в вопросах и ответах: научно-практическое пособие.

/Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г., Минина Е.Л. и др.; рук. авт. колл. Д.О. Сиваков. М. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2014г.

106. Зиланов В.К. Тайны рыболовной дипломатии / Вячеслав Зиланов. – Москва: Алгоритм, 2013.

107. Из истории рыболовства на Руси. // Журнал «Рыбоохрана России»: избранные статьи / URL: <http://tsuren.ru/publishing/riboohrana-magazine/> (дата обращения – 10.08.2016).

108. Инвестиционное право: учебное пособие / И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова, А.А. Спектор, О.М. Шевченко. – Москва: Проспект, 2014. – 294 с.

109. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010.

110. Кац Е.С. Системе договорных отношений в рыбном хозяйстве нужен глубокий анализ. URL: <http://fishnews.ru/rubric/lichnoe-mnenie/7473> (дата обращения - 01.08.2017).

111. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР: монография / Колбасов О.С. Избранное. отв. ред. Краснова И.О. – М.: РГУП, 2017, С. 405.

112. Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) (Слепенкова О.А.) (под ред. И.В. Шопена) // СПС «Консультант плюс».

113. Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) (под ред. О.Л. Дубовик) // СПС «Консультант плюс».

114. Комментарии экспертов к Кодексу ведения ответственного рыболовства. Под ред. К.А. Згуровского, к.б.н. WWF России, 2013, 192 с.

115. Краснова И.О. Особенности института права собственности на природные объекты // Журнал «НефтьГазПраво», 2011, № 2, с. 11-18.

116. Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и

практическая проблема // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 35-47.

117. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. - 1998. - № 8, с. 66-77.

118. Крассов О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 528 с.

119. Матвеева Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной республике Германии: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец. 12.00.06 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2010.

120. Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации: Автореф ... дис. кан. юрид. наук: 12.00.06. – М.: 2007. – 30 с.

121. Митякина Н.М. Основания возникновения права на предпринимательскую деятельность в области использования водных биологических ресурсов // Современное право. 2015. № 5. с. 59-62.

122. Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Ред. коллегия: Боголюбов С.А., Горохов Д.Б., Сиваков Д.О. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. – 352 с.

123. Мосияш С. Рыболовство в Древней Руси // Рыболов. Двухмесячное приложение к журналу «Рыбоводство». Январь-февраль, № 1 М., 1986. С. 55-58.

124. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. Доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; ИЗИСП. – М.: ИД Юриспруденция, 2015.

125. Новицкий И.Б. Римское право. — Изд. 7-е стереотипное. - М., 2002.

126. Памятники российского права. в 35 т. Т. 25. Природоресурсное и

природоохранное законодательство РСФСР: учебно-научное пособие / под общ. ред. заслуженного деятеля науки РФ д.ю.н., проф. С.А. Боголюбова, д.ю.н., проф. Р.Л. Хачатурова. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 448 с.

127. Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 557 с.

128. Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики / Экологическое право. 2016. № 3. с. 29-34.

129. Петрунин В.В. Комментарий к Федеральному закону от 03.12.2008 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / «Налоговый вестник: комментарии к нормативным документам для бухгалтеров», 2009, № 3.

130. Право природопользования в СССР / науч. рук. колл. Н.И. Краснов. М.: Наука, 1990. – 196 с.

131. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие. / Отв. ред. Е.Л. Минина. М. ИЗиСП. Инфра-М. 2016.

132. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов [и др.]; отв. ред. Е.А. Галиновская. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. — 312 с.

133. Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. – М.: Эксмо, 2010.

134. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 160 с.

135. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-

практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. 928 с.

136. Реализация прав собственности на природные ресурсы: Монография. / Авт.колл.: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Е.Л. Минина и др. – М.: Юристъ, 2007. – 240 с.

137. Романова О.А. О развитии саморегулирования в сфере природопользования как одного из факторов устойчивого развития территорий в Российской Федерации / Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2018. № 5. с. 72-84.

138. Сиваков Д.О. Закон о водных биоресурсах: предыстория, содержание, перспективы // Право и экономика. 2005. № 3. с. 47-52.

139. Сиваков Д.О. Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 52 от 2015 г. с. 512-517.

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

141. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. («Юриспруденция», 2012) // СПС «Консультант плюс».

142. Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М.: Юстицинформ, 2005.

143. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. – М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.

144. Федорова Н.С. Договорные и разрешительные способы регулирования в области рыболовства и вопросы их совершенствования / Аграрное и земельное право. 2017. № 4 (148). С. 52-56.

145. Федорова Н.С. К вопросу о совершенствовании правового механизма регулирования использования водных биоресурсов / Право и

государство: теория и практика. 2018. № 4 (160). С. 97-103.

146. Фомиченко М.П. О единстве многонационального народа Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 10.

147. Хаустов Д.В. Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки // Вестник Московского университета № 1. 2006. с. 45-51.

148. Храпов В.Е. Государственное регулирование регионального рыбохозяйственного комплекса: Препринт. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2005. – 47 с.

149. Цыганкова Я.В. Природа и механизм правового гарантирования [Текст]: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Я.В. Цыганкова. – Москва, 2018. – 171 с.

150. Черданцев А. Ф. Теория государства и права [Текст] / А. Ф. Черданцев. – М.: Юрайт, 2002. – 432 с.

151. Шварц Х.И. Правовая охрана живых ресурсов открытого моря / Правовые вопросы охраны природы в СССР, сборник статей, Всесоюзный институт юридических наук; отв. ред. Г.Н. Полянская. Москва: Госюриздат, 1963. 332 с.

152. Шундигов К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / под. ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП. 2001. – 102 с.

153. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – Москва: Проспект, 2018. – 1136 с.

Судебная практика

154. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.07.2016 № Ф03-2546/2016 по делу № А24-3939/2015.

155. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.07.2014 № Ф03-3071/2014 по делу № А51-2890/2013

156. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.02.2011 по делу № А42-1433/2010.

157. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.11.2012 по делу № А42-3883/2011.
158. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2010 по делу № А12-13870/2010.
159. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.05.2015 по делу № А52-2536/2014.
160. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2015 № 04АП-6935/2014 по делу № А58-4550/2014
161. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 28.07.2014 № Ф03-3072/2014 по делу № А51-3896/2013.
162. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.03.2014 № Ф03-1010/2014 по делу № А51-4766/2013.
163. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.04.2015 № Ф07-2296/2015 по делу № А52-2481/2014.
164. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.06.2016 № Ф03-2752/2016 по делу № А73-11638/2015.
165. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2015 № Ф03-4077/2015 по делу № А59-5690/2014.
166. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.05.2016 № Ф03-716/2016 по делу № А51-10782/2015.
167. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.02.2016 № Ф03-56/2016 по делу № А51-10779/2015.
168. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 11.12.2015 № 05АП-9407/2015 по делу № А51-10776/2015.
169. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 11.12.2014 по делу № 33-14304/2014.
170. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 16.12.2014 № 33-6546.
171. Решение Приморского краевого суда от 24.12.2014 по делу № 7-12-694/2014.

172. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.08.2014 по делу № А75-12108/2013.

173. Решение Арбитражного суда города Москвы от 09.07.2018 по делу № А40-41859/18-149-425.

Иные источники

174. Письмо Федеральной нотариальной палаты от 11.07.2012 № 1412/06-10 «О правомерности удостоверения доверенностей на вылов рыбы, выданных лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера» // СПС «Консультант плюс».

175. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в целях совершенствования нормативно-правового регулирования рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях» / URL: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=2&search=в&npr=40605> (дата обращения – 01.08.2018).

176. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме». URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npr=76543>.

177. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» (в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования). URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npr=62000> (дата обращения - 29.08.2017).

178. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме».

179. Отрасли нужен стратегический подход к законотворчеству. URL: <http://fishnews.ru/news/30936> (дата обращения - 29.08.2017).

180. Илья Шестаков: Задача нового законодательства - полностью ликвидировать участки для платного рыболовства, 04.10.2017 / URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/obzor-smi/19875-ilya-shestakov-zadacha-novogo-zakonodatelstva-polnostyu-likvidirovat-uchastki-dlya-platnogo-rybolovstva> (дата обращения - 01.08.2018).

181. Свободная энциклопедия Википедия, статья «Россия» URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F#%D0%92%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%8B (дата обращения - 29.08.2017).

182. Washington Department of fish & wildlife Licensing system. URL: <https://fishhunt.dfw.wa.gov/#/login> (дата обращения - 29.08.2017).

183. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов. URL: www.torgi.gov.ru (дата обращения - 29.08.2017).

184. В ходе аукциона распределены доли инвестквоты для строительства 4 рыбоперерабатывающих заводов на Дальнем Востоке. URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/novosti/25086-v-khode-auktsiona-raspredeleny-doli-investkvoty-dlya-stroitelstva-4-rybopererabatyvayushchikh-zavodov-na-dalnevostoke> (дата обращения - 15.11.2018).

185. Завершён первый этап строительства рыбного терминала на Камчатке. URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/novosti/25102-zavershjon-pervyj-pervyj-etap-stroitelstva-rybnogo-terminala-na-kamchatke> (дата обращения - 15.11.2018).

186. Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины». URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35> (дата

обращения – 19.01.2019).

Сравнительная характеристика договоров в области рыболовства

	Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (постановление Правительства РФ от 23.08.2018 № 987 – на все три подвида)		
	<i>во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, Каспийском море</i>	<i>о закреплении доли квоты добычи (вылова) вбр, предоставленной РФ в районах действия международных договоров РФ в области рыболовства и сохранения вбр</i>	<i>во внутренних водах РФ, за исключением внутренних морских вод РФ</i>
Контроль (надзор)	Агентство обязано: - осуществлять контроль за освоением квот добычи (вылова) вбр, распределенных Пользователю; - осуществлять контроль за соблюдением Пользователем правил рыболовства, иных норм законодательства РФ и условий настоящего Договора.	Агентство обязано: - осуществлять контроль за освоением квот добычи (вылова) вбр, распределенных Пользователю; - осуществлять контроль за соблюдением Пользователем правил рыболовства, иных норм законодательства РФ и условий настоящего Договора.	Уполномоченный орган обязан: - осуществлять контроль за освоением квот добычи (вылова) вбр, распределенных Пользователю; - осуществлять контроль за соблюдением условий настоящего Договора.
Разграничение прав и обязанностей сторон	разграничены	разграничены	разграничены
Изменение договора	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством
Расторжение договора	- по соглашению Сторон; - по требованию одной из Сторон - в порядке, предусмотренном законодательством РФ; - по основаниям, предусмотренным ч. 2	- по соглашению Сторон; - по требованию одной из Сторон - в порядке, предусмотренном законодательством РФ; - по основаниям, предусмотренным ч. 2	- по соглашению Сторон; - по требованию одной из Сторон - в порядке, предусмотренном законодательством РФ; - по основаниям, предусмотренным ч. 2

	ст. 13 Закона о рыболовстве (случаи принудительного прекращения права на добычу (вылов) вбр)	ст. 13 Закона о рыболовстве (случаи принудительного прекращения права на добычу (вылов) вбр)	ст. 13 Закона о рыболовстве (случаи принудительного прекращения права на добычу (вылов) вбр)
--	--	--	--

	Договор пользования рыболовным участком		
	<i>Договор пользования рыболовным участком для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ПП РФ от 24.12.2008 № 986)</i>	<i>Договор пользования рыболовным участком для организации любительского и спортивного рыболовства (ПП РФ от 30.12.2008 № 1078)</i>	<i>Договор пользования рыболовным участком для осуществления промышленного рыболовства (ПП РФ от 14.04.2008 № 264)</i>
Контроль (надзор)	Орган государственной власти имеет право: - осуществлять проверку соблюдения пользователем условий настоящего Договора	Орган государственной власти имеет право: - осуществлять проверку соблюдения пользователем условий настоящего Договора	Орган государственной власти имеет право: - осуществлять проверку соблюдения пользователем условий настоящего Договора
Разграничение прав и обязанностей сторон	разграничены	разграничены	разграничены
Изменение договора	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством
Расторжение договора	- по соглашению сторон; - по решению суда по требованию одной из сторон расторжение	- по соглашению сторон; - по решению суда по требованию одной из сторон расторжение	- по соглашению сторон; - расторжение договора по решению суда по требованию одной из Сторон

	осуществляется по основаниям, предусмотренным законодательством РФ, а также в случае нарушения другой стороной условий настоящего Договора.	осуществляется по основаниям, предусмотренным законодательством РФ, а также в случае нарушения другой стороной условий настоящего Договора.	осуществляется: а) в случае существенного нарушения другой Стороной условий настоящего Договора; б) в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ. - расторжение Договора по требованию органа государственной власти осуществляется в случае неосуществления пользователем в течение 2 лет подряд деятельности, предусмотренной настоящим Договором.
--	---	---	---

	Договор пользования водными биоресурсами (ПП РФ от 25.08.2008 № 643)	Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели (ПП РФ от 25.05.2017 № 632)
Контроль (надзор)	<p>Орган государственной власти:</p> <p>а) осуществляет в пределах своих полномочий контроль за соблюдением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем правил рыболовства, иных норм законодательства РФ, международных договоров РФ, а также условий настоящего договора;</p> <p>б) осуществляет контроль за освоением объема добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;</p> <p>в) осуществляет контроль за представлением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем статистической отчетности о добыче (вылове) им вбр.</p>	<p>Агентство обязано:</p> <p>- осуществлять контроль за исполнением настоящего Договора</p>

Разграничение прав и обязанностей сторон	не разграничены	разграничены
Изменение договора	Формой не предусмотрено, соответственно в силу ст. 33.6 Закона о рыболовстве – в соответствии с гражданским законодательством	В настоящий Договор вносятся изменения в случае: а) модернизации объекта инвестиций, указанного в пункте 4 настоящего Договора; б) замены обеспечения реализации инвестиционного проекта, указанного в пункте 5 настоящего Договора (финансового обеспечения или прав на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, расчет которых проведен в соответствии с частью 7 статьи 29.3 Закона о рыболовстве).
Расторжение договора	<p>- по соглашению Сторон.</p> <p>- по требованию одной из Сторон в порядке, предусмотренном законодательством РФ.</p> <p>- расторгается до окончания срока его действия по решению Федерального агентства по рыболовству о принудительном прекращении права юридического лица или индивидуального предпринимателя на добычу (вылов) водных биоресурсов, которым было предоставлено такое право, в случае:</p> <p>а) если возникла необходимость использования водных объектов для государственных нужд;</p> <p>б) если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, у которых имеется право на добычу (вылов) водных биоресурсов, в течение календарного года 2 или более раза нарушили правила рыболовства, в результате чего водным биоресурсам был причинен крупный ущерб, исчисляемый в соответствии со статьей 53 Закона о рыболовстве, или нарушили международные договоры Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.</p>	<p>- по соглашению Сторон.</p> <p>- по требованию одной из Сторон в порядке, предусмотренном законодательством РФ.</p>