

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 342.9

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО И РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВИЛ РЫБОЛОВСТВА И ОХРАНЫ РЫБНЫХ ЗАПАСОВ

И. В. Панова

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

С. В. Синицина

Астраханский государственный технический университет

Поступила в редакцию 5 сентября 2018 г.

Аннотация: *предпринята попытка проведения сравнительного анализа зарубежного и российского законодательства в области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов, в частности было рассмотрено законодательство Республик Туркменистана, Казахстана, Беларуси и др. Установлены как соответствия, так и некоторые разночтения норм российского законодательства и стран СНГ. На основе анализа норм зарубежного права были сделаны предложения нормативного характера для российского законодательства, которые имеют практическое значение.*

Ключевые слова: *административно-правовое регулирование правил рыболовства, рыбное хозяйство, рыбохозяйственная деятельность, охрана рыбных запасов, водные биологические ресурсы, анализ, зарубежное право, аргументы, экологический кризис, негативное воздействие.*

Abstract: *this article attempts to carry out a comparative analysis of foreign and Russian legislation in the field of administrative and legal regulation of fishing rules and protection of fish stocks, in particular, the legislation of the republics of Turkmenistan, Kazakhstan, Belarus and others. Both compliance and some discrepancies in the norms of the Russian legislation and the CIS countries have been established. On the basis of the analysis of the norms of foreign law, the proposals of normative character for the Russian legislation, which have practical value, were made.*

Key words: *administrative and legal regulation of fishing rules, fishing industry, fishing management, protection of fish stocks, water biological resources, analysis, foreign law, arguments, ecological crisis, negative impact.*

Большой интерес к ознакомлению с зарубежным законодательством о рыболовстве и охране рыбных запасов не только вызван стремлением сравнить состояние российского и зарубежного права, но и важен с точки зрения заимствования положительного опыта, а также помогает глубже анализировать собственное законодательство, выдвигать предло-

жения по его совершенствованию. Как правильно отмечал французский юрист Марк Ансель, изучение зарубежного права «открывает перед юристом новые горизонты, позволяет ему лучше узнать право своей страны, ибо специфические черты этого права особенно отчетливо выявляются в сравнении с другими системами. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права»¹.

Рыбное хозяйство – важная составляющая продовольственного обеспечения любого государства. В ряде стран в условиях деградации сельскохозяйственных угодий значение рыбного хозяйства возрастает. Следует помнить, что данная отрасль не может существовать и развиваться без соблюдения самых жестких требований к сохранению водных биологических ресурсов (далее – водных биоресурсов), обеспечению благоприятного состояния водных объектов рыбохозяйственного значения².

Вместе с тем в первое десятилетие XXI в. процесс разрушения водных экосистем России и ряда зарубежных стран продолжился. Его основной причиной служит бесконтрольный вылов рыбных запасов, сброс сточных вод, загрязнение водоемов. В прошлом большой вред водным биоресурсам причинило строительство плотин и гидроузлов мелиоративного назначения. При этом рыбопропускные устройства на этих сооружениях не были эффективны. Все это привело к процессам длительной деградации ресурсной базы рыбного хозяйства, не только сокращению размеров добычи, но и значительному ухудшению видового состава уловов (замена ценных промысловых объектов малоценными)³.

Следовательно, деградация водных биоресурсов есть одно из проявлений экологического и в какой-то мере продовольственного кризиса. Деградацию водных биоресурсов необходимо минимизировать, а также компенсировать с помощью научно обоснованного рыбоводства. Как известно, часть разведенных в контролируемых условиях водных биоресурсов пополняет опустевшие в силу чрезмерной антропогенной нагрузки водоемы и водотоки. В целях воспроизводства рыбных запасов в России и в ряде зарубежных государств строились рыбноводные хозяйства и возводились искусственные нерестилища.

Как на национальном, так и на международном уровне необходим правовой ответ на деградацию водных биоресурсов. Не последнее значение для национального правового регулирования в указанной области играют и акты международного мягкого права. Речь идет, прежде всего, о Кодексе ведения ответственного рыболовства (далее – Кодекс), принятом

¹ Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права // Очерки сравнительного права : сборник. М., 1981. С. 38.

² См.: Сиваков Д. О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. 2013. № 5. С. 30–36.

³ См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2016. С. 278–299.

на Конференции ФАО 31 октября 1995 г.⁴ Следует также обратить внимание на международные правовые акты, разработанные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (сокращенно – ФАО).

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

В морских и пресноводных экосистемах следует защищать и восстанавливать жизненно важные места обитания (лагуны, мангровые заросли, рифы, районы обитания молодежи и нерестилища). Необходимо пресечь разрушения, деградацию, загрязнение и другие виды негативного воздействия на местообитания⁵.

В свою очередь управление рыболовством должно содействовать поддержанию качества, разнообразия и наличия живых водных ресурсов в количестве, достаточном для нынешних и будущих поколений. Государствам следует принимать меры по восстановлению популяций, предотвращать перелов рыбы и возникновение избытка добывающих мощностей⁶. В данном аспекте целью государственного регулирования является обеспечение равновесия промыслового усилия и репродуктивных возможностей живых водных ресурсов. В Кодексе предусмотрена развернутая система наблюдения (мониторинга):

– за состоянием ресурсов, изменением их ареалов, влиянием на них отходов и загрязнений;

– за деятельностью рыбопромыслового флота (суда должны регулярно передавать сведения о своей деятельности уполномоченным органам);

– за обеспечением населения рыбопродукцией и их влиянием на здоровье потребителей.

Добычу, грузовые, транспортные операции, перегрузку и распределение рыбы и рыбопродуктов следует осуществлять так, чтобы сохранять их питательную ценность и качество, безопасность для потребителя, а также добиться максимального сокращения отходов при производстве данных продуктов⁷.

Несомненно, Кодекс закладывает определенную модель правоотношений в области мирового рыбного хозяйства. Поэтому многие положения названного Кодекса нашли свое отражение в национальном законо-

⁴ См.: *Зиланов В. К.* Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. М., 2014. С. 241.

⁵ См.: *Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов* : науч.-практ. пособие / рук. авт. кол. Д. О. Сиваков. М., 2014. С. 84.

⁶ См.: *Сиваков Д. О.* Модель ответственного рыболовства и отечественное законодательство // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2015. № 3. С. 34–39.

⁷ См.: *Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов* : науч.-практ. пособие / отв. ред. Е. Л. Минина. М., 2016. С. 57.

подательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов многих «рыболовных» государств.

Говоря о международно-правовом регулировании охраны рыбных запасов, нельзя не обойти стороной опыт административно-правового регулирования рыболовства и охраны рыбных запасов в некоторых государствах – ближайших соседях Российской Федерации. Так, интересен опыт в рассматриваемой области общественных отношений Республики Туркменистан. Законодательство Туркменистана о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов основывается на Конституции Туркменистана и состоит из Закона Туркменистана от 21 мая 2011 г. № 197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»⁸ и иных нормативно-правовых актов Туркменистана, регулирующих вопросы рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов⁹.

Основным законом, регулирующим охрану рыбных запасов, является Закон Туркменистана от 21 мая 2011 г. № 197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Данный закон содержит основные положения о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов. При этом водные биологические ресурсы (далее – водные биоресурсы) – это рыба, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы (ч. 1 ст. 1 данного закона). Рассматриваемый закон закрепляет положения о государственном регулировании в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, сохранения водных биоресурсов и охраны среды их обитания, права на водные биоресурсы и их пользователи, рыболовство (объекты, виды, рыбопромысловые участки, любительское и спортивное) и другие положения.

Если сравнить нормы Закона Туркменистана от 21 мая 2011 г. № 197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» с нормами Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹⁰, то следует констатировать заимствование норм и понятий у отечественного закона. Например, по туркменскому закону водные биоресурсы – это рыба, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. Если обратимся к ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», то увидим, что водные биоресурсы – это тоже рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии

⁸ URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=43418 (дата обращения: 09.06.2018).

⁹ См.: *Бекяшев Д. К.* Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 182.

¹⁰ О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федер. закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

естественной свободы, т. е. определения понятий водных биоресурсов в указанных законах абсолютно идентичные.

По туркменскому закону сохранение водных биоресурсов – поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и сохранение их биологического разнообразия, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания (абз. 4 ст. 1). В российском законе сохранение водных биоресурсов – это поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие¹¹, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания (п. 7 ч. 1 ст. 1).

Учитывая, что российский закон был принят в 2004 г., а туркменский – в 2011 г., то можно сделать вывод, что некоторые нормы, закрепленные в законе Туркменистана, были заимствованы у российского законодательства.

Однако в туркменском законе есть и другие определения понятий, которые в отечественном законе трактуются по-другому. Так, понятие «рыболовство» по туркменскому закону представляет деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения. По отечественному закону рыболовство – это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных федеральным законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Помимо вышеизложенного, анализируемый закон Туркменистана содержит положения, которых нет в отечественном законодательстве. Так, в законе Туркменистана содержится целая глава, посвященная экономическому регулированию охраны и рационального использования водных биоресурсов. Статья 23 закона предусматривает вопросы экономического регулирования охраны и рационального использования водных биоресурсов, которые предусматривают экономически обоснованную систему платежей за пользование водными биоресурсами; экономически обоснованную систему штрафов, исков и платежей за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании водных биоресурсов; целенаправленное использование средств, получаемых от реализации конфискованных и переданных уполномоченным государственным органам орудий незаконного добывания водных биоресурсов и его продуктов, в порядке, установленном законодательством Туркменистана; экономическое стимулирование охраны и рационального использования водных биоресурсов; добровольные взносы юридических и физических лиц; дру-

¹¹ См.: *Винокуров А. Ю.* Общественный экологический контроль : современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17.

гие экономические методы регулирования в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

Кроме того, платежи за пользование водными биоресурсами, их предельные размеры и порядок взимания устанавливаются в соответствии с рассматриваемым законом, иными нормативными правовыми актами Туркменистана (ст. 24).

Заслуживает похвалы норма туркменского закона о мерах поощрения пользователей водных биоресурсов. Такие меры устанавливаются Кабинетом министров Туркменистана и стимулируют осуществление общепользовательных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов (ст. 25).

Таким образом, краткий сравнительный анализ туркменского и российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов позволил сделать вывод о заимствовании туркменским законодателем некоторых норм у российского законодательства в рассматриваемой области. Вместе с тем в туркменском законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов предусмотрена наиболее расширенная система экономического регулирования охраны и рационального использования водных биоресурсов, порядок взимания платежей за пользование водными биоресурсами, их предельные размеры в отличие от отечественного законодательства. Кроме того, поддерживаем включение туркменским законодателем в анализируемый закон нормы о поощрении пользователей водных биоресурсов. Учитывая опыт Туркменистана в области охраны рыбных запасов, полагаем, что закрепление в отечественном законе нормы о мерах поощрения пользователей водных биоресурсов будет их стимулировать на осуществление общепользовательных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов. В связи с этим предлагаем ст. 2 «Основные принципы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» дополнить п. 10 следующего содержания: «В целях осуществления общепользовательных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных биоресурсов постановлением Правительства РФ устанавливаются меры поощрения для пользователей водных биоресурсов».

Интересен опыт административно-правовой охраны рыбных запасов в Республике Казахстан.

Казахстан располагает богатым рыбохозяйственным водным фондом и благоприятными условиями для интенсивного развития рыбоводства и рыболовства. Учитывая прогнозируемый прирост населения республики и исходя из рекомендуемой наукой нормы (14,6 кг на человека), для удовлетворения потребности населения в рыбе и рыбной продукции необходимо довести объем вылова, выращивания товарной рыбы и импорта рыбы до 272,0 тыс. т в год¹².

¹² О Концепции развития рыбного хозяйства Республики Казахстан. URL: <http://egov.kz/cms/ru/law/list/P060000963> (дата обращения: 09.06.2018).

В целом экспорт рыбы и рыбной продукции за последние годы по отдельным позициям превышает импорт, за исключением консервированной продукции. В республику рыба и рыбная продукция поступает из 43 зарубежных стран. К основным поставщикам рыбы относятся Россия, Норвегия и Китай.

Импорт рыбы и рыбной продукции за последние пять лет как по объему, так и по стоимости был самым высоким в 2017 г. и достигал соответственно 41,9 тыс. т и 23,3 млн долларов США против 34,7 тыс. т и 16,0 млн долларов США по сравнению с 2015 г. Основной объем завозимой продукции в 2017 г. приходился на мороженую, готовую и консервированную рыбу, что составляло почти 95 % от завезенной продукции¹³.

Природоохранные отношения в этом государстве имеют стройную систему и строгую регламентацию. Это объясняется тем, что общественность придает большое значение вопросам охраны природы, в том числе и рыбным запасам, созданию благоприятных с экологической точки зрения условий для жизни.

Обострение социально-экологических кризисов, появление новых видов негативного воздействия на объекты природной среды и новых видов общественно опасного экологического поведения, рост масштабов вредных последствий, причиняемых правонарушителями, – вот далеко не полный перечень факторов, побудивших законодателей ряда стран, в том числе и Республики Казахстан, подготовить и принять нормы законодательства в рассматриваемой области.

Главное место в системе природоохранительного законодательства Республики Казахстан занимает Конституция¹⁴, принятая 30 августа 1995 г., которая содержит публичное заявление о том, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (ст. 31). Кроме того, в ст. 6 Конституции предусматривается право государственной собственности на животный мир.

В Республике Казахстан основным законом, осуществляющим административно-правовое регулирование в области рыболовства и охраны рыбных запасов, является Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 593-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017) «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»¹⁵. Этот нормативно-правовой акт является комплексным законом в сфере охраны не только рыбных запасов, но и всего животного мира. Содержит этот закон и такие понятия, как «рыболовство», т. е. лов рыбных ресурсов и других водных животных (п. 14 ст. 1); «рыболов» – физическое лицо, получившее право на любительское (спортивное) рыболовство в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (п. 15 ст. 1);

¹³ О Концепции развития рыбного хозяйства Республики. URL: <http://egov.kz/cms/ru/law/list/P060000963> (дата обращения: 09.06.2018).

¹⁴ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2–3. Ст. 25.

¹⁵ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1049332&page=3#pos=1;-117 (дата обращения: 01.06.2018).

«рыболовный трофей» – объект рыбных ресурсов и других водных животных, их части и дериваты, изъятые из среды обитания в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (п. 16 ст. 1); «рыбак» – работник субъекта рыбного хозяйства, осуществляющий в силу своих трудовых обязанностей лов рыбных ресурсов и других водных животных на закрепленных рыбохозяйственных водоемах и (или) участках (п. 30 ст. 1) и др.

Сравнительный анализ казахского закона и российского закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов показал, что в отечественном законодательстве не предусмотрено вышеописанных понятий. Поэтому для определения и конкретизации субъектов рыболовства, позаимствовав опыт применения казахского закона, полагаем целесообразным внести в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» следующие изменения. Так, в частности, ч. 1 ст. 1 предлагается дополнить:

пункт 22 текстом следующего содержания: «Рыболов – это работник соответствующего рыбного хозяйства, осуществляющий в силу своих трудовых обязанностей лов рыбных ресурсов и других водных животных на закрепленных рыбохозяйственных водоемах и (или) участках»;

пункт 23 текстом следующего содержания: «Рыбак – физическое лицо, получившее право на любительское (спортивное) рыболовство в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Небезынтересно административно-правовое регулирование рыболовства и охраны рыбных запасов в Республике Беларусь, которое осуществляется в связи с тем, что одним из перспективных направлений хозяйственной деятельности, обеспечивающих продовольственную безопасность Республики Беларусь, является рыбохозяйственная деятельность, сочетающая в себе хозяйственную деятельность по производству товарной рыбной продукции и природопользование, имеющее в случае с рыбохозяйственной деятельностью комплексный характер.

В качестве стратегической цели развития данной области экономических отношений в Республике Беларусь признана переориентация с промыслового рыболовства на искусственное разведение рыбы и развитие аквакультуры, что требует совершенствования нормативной правовой базы этих отношений, которая в настоящее время регулирует преимущественно традиционные отношения по рыболовству и ведению рыболовного хозяйства.

Сложный характер правоотношений, возникающих при осуществлении рыбохозяйственной деятельности, регулируемых не только нормами аграрного, гражданского, хозяйственного законодательства, но и, в значительной степени, нормами природоресурсного права, а также отсутствие комплексных теоретико-правовых исследований в данной области позволяет говорить об актуальности изучения вопросов рыбохозяйственной деятельности.

В Республике Беларусь понятие и содержание рыбохозяйственной деятельности определяется законодательством о животном мире. В соот-

ветствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 580 «О некоторых мерах по повышению эффективности ведения охотничьего хозяйства и рыбохозяйственной деятельности, совершенствованию государственного управления ими»¹⁶ рыбохозяйственная деятельность – вид экономической деятельности, включающей рыбоводство (разведение и выращивание рыбы в искусственных водоемах) и ведение рыболовного хозяйства.

В белорусском законодательстве понятие «рыбное хозяйство» не предусмотрено. Это свидетельствует о некоторой разрозненности правового регулирования единого комплекса отношений, связанных с рыболовством, аквакультурой, сохранением водных биоресурсов и производством рыбной продукции.

Поэтому полагаем, что использование понятия «рыбное хозяйство» в большей степени соответствует структуре этой самостоятельной отрасли агропромышленного производства, в то время как правомерно используемые наравне с ним понятия «рыболовство» и «рыбоводство» отражают в основном лишь природоресурсную сторону данных правоотношений. По мнению Н. А. Шингель, применение его в законодательстве Республики Беларусь позволит унифицировать этот вид хозяйственной деятельности с точки зрения правового регулирования, в том числе по субъектному составу, независимо от содержания возникающих при этом природоресурсных отношений¹⁷.

С точки зрения правового регулирования двух видов рыбохозяйственной деятельности, выделяемых в Республике Беларусь, у них имеются значительные отличия. Наиболее полно урегулированы вопросы рыболовства, в том числе промыслового, и ведения рыболовного хозяйства. Учитывая непосредственную связь рыболовства (рыболовного хозяйства) с природоресурсными отношениями, основной массив правовых норм, которые касаются ведения этого вида деятельности, находится в природоресурсном законодательстве, прежде всего в водном и законодательстве о животном мире¹⁸. Отношения же, возникающие при ведении рыбоводства, лишь частично охватываются сферой действия водного законодательства, но в целом специальное законодательство, системно регулирующее данный вид деятельности, отсутствует.

Таким образом, полагаем, что единое рыбохозяйственное законодательство, регулирующее отношения в области аквакультуры, рыболовства и сохранения водных биоресурсов, которое по смыслу ст. 2 модель-

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Шингель Н. А. Проблемы правового регулирования рыбохозяйственной деятельности в Республике Беларусь. URL: https://law.bsu.by/pub/25/Shingel_5.doc (дата обращения: 03.06.2018).

¹⁸ См.: Марьин Е. В. Финансово-правовые механизмы обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования // Право и экология : материалы VIII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014. С. 85–89.

ного Рыбохозяйственного кодекса, для государств – участников СНГ¹⁹ должно являться нормативно-правовой базой этих отношений²⁰.

В другой республике СНГ – Азербайджане осуществляется также административно-правовое регулирование правил рыболовства и охраны рыбных запасов. Так, Закон Азербайджанской Республики от 27 марта 1998 г. № 457-1Г (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.10.2014) «О рыбоводстве»²¹ считает одним из основных принципов рыбохозяйственной политики государства (ст. 7) разделение функций управления в области увеличения, регулирования, использования, охраны и научного обеспечения рыбных запасов и функций рыбозаведения, рыболовства и производства рыбных продуктов. Подобной нормы нет в российском законодательстве.

Статья 13 рассматриваемого закона посвящена включению рыбных продуктов в торговый оборот. Согласно этой норме, в Азербайджане в данный оборот могут включаться рыбные продукты, отвечающие по качеству государственным стандартам и санитарным правилам, имеющие документы о происхождении и качестве²².

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

В законе содержатся также понятия и нормы, закрепленные в российском аналогичном законе. В частности, речь идет об основных принципах политики государства в области рыболовства, обязанностей государства в области увеличения, использования и охраны рыбных запасов, промышленного, спортивного и любительского лова рыбы и др.

На наш взгляд, азербайджанскому законодателю следовало бы обратить внимание на опыт административно-правового регулирования в рассматриваемой области российского законодательства, поскольку, как представляется, российский закон о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов является наиболее расширенным по сравнению с азербайджанским.

В Кыргызской Республике вопросы охраны рыбных запасов являются тоже актуальными в настоящее время. Основным законом в рассматриваемой области общественных отношений, является закон Кыргызской

¹⁹ О модельном Рыбохозяйственном кодексе для государств – участников СНГ : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: *Сиваков Д. О.* Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // *Экологическое право.* 2013. № 5. С. 30–36.

²¹ URL: <http://www.zewo.ru/laws/0457-lq.html> (дата обращения: 04.06.2018).

²² См.: *Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов : науч.-практ. пособие / С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Е. Л. Минина. М., 2016. С. 254.*

Республики от 25 июня 1997 г. № 39 «О рыбном хозяйстве»²³, который регулирует правовые организационные основы рыбного хозяйства республики в целях «всемерного его развития, сохранения и увеличения рыбных запасов, повышения рыбопродуктивности водоемов и прудов, наиболее полного удовлетворения потребностей населения в рыбной продукции» (преамбула данного закона). К понятию «рыбное хозяйство» (ст. 2) относится «система рыбоводства, рыболовства, воспроизводства и охраны рыбных запасов, направленная на улучшение видового состава рыбных запасов водоемов и прудов, а также обеспечение деятельности рыбохозяйствующих субъектов, независимо от их форм собственности, по выращиванию товарной рыбы, посадочного и племенного материала, добыче, ее охране и переработке». На основании данной статьи к рыбным запасам отнесены как естественные, так и искусственные рыбные запасы, т. е. объекты рыбоводства, при этом только первые провозглашены собственностью государства.

Отдельная статья Закона Кыргызской Республики (ст. 5) посвящена учету рыбных запасов, включая рыбу, выращенную в искусственных водоемах. Она обязывает субъекты рыбного хозяйства ежегодно предоставлять в государственные органы управления рыбохозяйственным комплексом информацию о запасах рыбных ресурсов, таким образом делая указанную процедуру строго обязательной.

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

Проводя сравнительно-правовой анализ зарубежного и российского законодательства, следует обратить внимание и на нормы об охране рыбных запасов в Республике Молдова. В этом государстве основным нормативно-правовым актом в рассматриваемой области общественных отношений является Закон от 8 июня 2006 г. № 149 «О рыбном фонде, рыболовстве и рыбоводстве»²⁴, который к рыбному фонду отнес все популяции рыб и других водных организмов. Данный закон регулирует порядок и условия создания и охраны рыбного фонда, воспроизводства, выращивания и вылова гидробионтов, мелиорации рыбохозяйственных водных объектов, развития рыбоводства, определяет принципы деятельности органов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению водными биоресурсами (ст. 2). Использование обобщающего понятия

²³ Эркин-Тоо. 1997. № 49. 20 июля. С. 15.

²⁴ URL: <http://base.spinform.ru> (дата обращения: 05.06.2018).

«гидробионты» является примером удачного применения емкого общераспространенного термина, к которому отнесены естественные водные биоресурсы и иные объекты рыбоводства.

Необходимо заметить, что в законодательстве некоторых стран, понятие «рыбный/рыбохозяйственный фонд» применяется в различной смысловой интерпретации. В одних случаях речь идет о финансовом институте поддержки рыбоводства, а в других, как в рассматриваемом законе Республики Молдова, – в качестве синонима понятия «рыбные ресурсы (запасы)/запасы водных биоресурсов»²⁵.

Анализируя закон Республики Молдова, следует отметить, что глава 2 полностью посвящена компетенции органов публичной власти и специализированных учреждений в рыбохозяйственной деятельности. В ней определены полномочия не только государственных органов власти, но и Академии наук Молдовы, а также профильных учреждений (например, по разработке научных исследований и выработке практических рекомендаций (ст. 8). Назидательным для российской практики является предоставление широких полномочий в области рыбоводства органам местного управления (ст. 9), которые правомочны даже приостанавливать несанкционированную деятельность по использованию водных биоресурсов в природных рыбохозяйственных водоемах (п. «1» ст. 9).

Помимо этого, законом Республики Молдова определено статусное формирование Ихтиологического совета как органа при центральном управлении природными ресурсами и охраны окружающей среды, по координации рыбохозяйственных и научно-исследовательских работ (ст. 10). Это скорее подобие Межведомственной ихтиологической комиссии (ФГУ «МИК») при Росрыболовстве, которая, к сожалению, не имеет столь сильной правовой основы создания, в связи с чем с каждым годом становилась все менее «межведомственной» вплоть до реорганизации. Придание ей подобного статуса на уровне закона могло бы повысить значимость данной организации, объединяющей именитых ученых и практиков-рыбоводов, и заставить считаться с ее мнением.

Предварительный анализ законодательства стран СНГ позволил сделать вывод, что нормы законодательных актов по-разному решают вопрос об иностранном присутствии в территориальных водах суверенного государства. Например, согласно законодательству Азербайджана, юридические и физические лица иностранных государств могут пользоваться рыбными запасами в водных бассейнах страны. Юридические и физические лица иностранных государств приобретают право пользования рыбными запасами Азербайджанской Республики в порядке, предусмотренном законодательством. Право и правила пользования юридическими и физическими лицами иностранных государств рыбными запасами в Азербайджане определяются соответствующим органом исполнительной власти.

²⁵ Мониторинг законодательства о лесах и животном мире : науч.-практ. пособие / сост. С. А. Боголюбов [и др.]. М., 2011. С. 296.

Принципы российского законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов и принципы политики в области рыбного хозяйства других государств являются важным ориентиром для правового регулирования в названных государствах, а в итоге – ответственного рыболовства. Имеет место сходство законодательства России и других государств – членов СНГ в области рыбного хозяйства (в части понятийного аппарата, принципов, видов рыболовства, квот вылова, комбинации разрешительных и договорных способов регулирования)²⁶.

Таким образом, сравнительный анализ законодательства зарубежных стран с российским в области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов показал, что соответствующие положения во многом повторяют нормы российского закона, но с учетом исправления пробелов и неточностей российского законодателя. Наиболее показателен в этом отношении является Закон Туркменистана от 21 мая 2011 г. № 197-4 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В целом можно сделать вывод о том, что страны СНГ содержат обширную законодательную базу, позволяющую регулировать отношения в сфере рыболовства и охраны рыбных запасов.

Вместе с тем сравнительный анализ законодательства зарубежных стран с российским в области административно-правового регулирования правил рыболовства и охраны рыбных запасов позволил сделать предложения законодательного характера. Так, для определения и конкретизации субъектов рыболовства, позаимствовав опыт применения казахского закона, полагаем целесообразным внести в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» следующие изменения. В частности, ч. 1 ст. 1 закона предлагается дополнить:

1) пункт 22 текстом следующего содержания: «Рыболов – это работник соответствующего рыбного хозяйства, осуществляющий в силу своих трудовых обязанностей лов рыбных ресурсов и других водных животных на закрепленных рыбохозяйственных водоемах и (или) участках»;

2) пункт 23 текстом следующего содержания: «Рыбак - физическое лицо, получившее право на любительское (спортивное) рыболовство в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Кроме того, предлагается, ст. 2 «Основные принципы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» дополнить пунктом 10 текстом следующего содержания: «В целях осуществления общепользовных мероприятий по рациональному использованию, воспроизводству и охране водных

²⁶ См.: *Сиваков Д. О.* Правовое регулирование рыболовства в России и зарубежных государствах : общее и особенное // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 135–141.

биоресурсов, постановлением Правительства РФ устанавливаются меры поощрения для пользователей водных биоресурсов».

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Панова И. В., доктор юридических наук, профессор департамента дисциплин публичного права

E-mail: ipanova@hse.ru

Астраханский государственный технический университет

Синицина С. В., старший преподаватель кафедры конституционного и административного права

E-mail: ipanova@hse.ru

National Research University "Higher School of Economics"

Panova I. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Public Law Disciplines Department

E-mail: ipanova@hse.ru

Astrakhan State Technical University

Sinitsina S. V., Senior Lecturer of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: ipanova@hse.ru