

## **ДОКЛАД**

### **«НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫБОЛОВСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ»**

#### **(СЛАЙД 1)**

Споры о законе рыболовства, продолжающиеся в течение нескольких последних лет, заставляют вспомнить об истории принятия подобного закона в дореволюционной России, в период активной деятельности барона Павла Гаврииловича Черкасова и Русского союза рыболовов-удильщиков.

#### **«П.Г. Черкасов и Русский союз рыболов-удильщиков»**

#### **(СЛАЙД 2)**

Свои рыболовные правила с 60-х годов XIX века уже имели входившие в состав Российской Империи Финляндия и Польша, законы о регулировании вылова рыбы действовали также и во всех ведущих странах Европы.

В России же все рыбоохранные законы были собраны в Устав сельского хозяйства. Проблема заключалась в том, что данный Устав не являлся кодексом, а лишь сводом местных правил, которые на практике никто не собирался соблюдать. Некоторые из них вообще противоречили друг другу. Одновременно все специалисты и рыболовы-любители указывали на то, что закон нужен, ибо ситуация приближалась к катастрофической.

#### **«Причины снижения рыбных запасов в царской России»**

#### **(СЛАЙД 3)**

В те времена не существовало общегосударственных ограничений на лов в период нереста, на лов рыбной мелочи, а отравление рыбы практически всегда оставалось

безнаказанным. Крестьяне промышляли сбором икры, ловлей мелкочейстыми сетями и острогами. Даже навоз зачастую просто выбрасывался в реку. Меры, принимаемые земствами, населением игнорировались, а ресурсов, чтобы следить за их соблюдением, у власти не было.

Не скупилась на выбросы заводы и фабрики. В конце XIX века в законодательстве не было ни одной статьи, ограничивающей загрязнение водоемов! На абсолютном большинстве заводов не было даже самых примитивных очистных устройств. Это вело к колоссальному снижению уловов. В частности, в Переяславском озере, откуда доставляли ряпушку к царскому двору еще при Иване Грозном, после того, как в него пустили сток от 4 кожевенных заводов, вылов этой вкуснейшей рыбки сократился с 200 тысяч до 5 тысяч штук. За первые полтора десятилетия XX века промысел рыбы в некоторых губерниях снизился более чем в 2 раза!

Стоит отметить, что различные проекты законодательного регулирования вылова, хотя бы для определенных регионов страны (Каспий, область Войска Донского), разрабатывались и до этого. Однако закона, который бы действовал на территории всей империи, не было.

**«Русский союз рыболовов-удильщиков и Общий Устав рыболовства»**  
**(СЛАЙД 4)**

В разработке закона стремилась участвовать и рыболовная общественность. Разумеется, не могли обойти вниманием эту проблему члены «Русского союза рыболово-удильщиков» (пример работы общественных организаций). В конце концов, главной целью союза, согласно его уставу, было «содействовать сохранению рыбных богатств страны и

обузданию того бесшабашного расхищения их, какое до сего времени происходит почти на всех отечественных водах, не представляющих промыслового значения, а потому и не подчиненных рыбо-промысловому надзору».

Согласно Главе 4 Устава – союз, состоя в ведении Министерства Земледелия и Государственных имуществ, по Департаменту Земледелия, «имеет право входить в последний с представлениями о своих нуждах и о тех мерах, какие, по его мнению, представляются желательными в целях сохранения и увеличения рыбных богатств страны», а Глава 16 гласила: «Члены Союза принимают на себя обязанность содействовать наблюдению за точным исполнением правительственных постановлений, имеющих целью охранение и развитие отечественного рыболовства и рыбоводства, и, в случае замеченных отступлений от сих постановлений, доводят о таковых до сведения местных полицейских властей».

**«Российское общество рыбоводства и рыболовства»**  
**(СЛАЙД 5)**

Статус многих членов союза позволял надеяться на позитивный итог его работы.

Из простого кружка «любителей ужения» союз превратился в культурный

и идеологический центр развития представлений о рыболовном спорте в России.

Он активно сотрудничал с Российским обществом рыбоводства и рыболовства, разработавшим свой проект устава рыболовства еще в 1884 г., и являвшимся организатором международных рыбопромышленных выставок в России. На одной из них, состоявшейся в Санкт-Петербурге в 1902 г., впервые среди тематических разделов экспозиции было представлено и "любительское рыболовство".

**«Государственная Дума Российской Империи»**  
**(СЛАЙД 6)**

Надежда на принятие закона усилилась после учреждения Государственной Думы в 1905 г. Первый проект, названный Общим Уставом рыболовства и подготовленный Департаментом земледелия, был представлен в Думу II созыва в начале 1907 г.

Но уже спустя 3 месяца после начала своей работы, оппозиционная правительству Дума была разогнана небезызвестным Петром Аркадиевичем Столыпиным. В следующий раз проект закона был представлен уже в следующую Думу (кстати, это был единственный созыв Думы, отработавший весь свой срок). Предложенный проект Дума рассматривала, внесла изменения, и только в самом конце срока своей работы, в 1912 году, то есть ровно 102 года назад, он был одобрен и передан в верхнюю палату законодательного учреждения Российской империи, Государственный Совет. Однако последний с принятием закона не торопился, подвергнув его изменениям и вернув в государственную Думу уже IV созыва.

**«Оскар Андреевич Гримм»**  
**(СЛАЙД 7)**

В новом составе Думы комиссию по рыболовству возглавил выдающийся отечественный ученый Оскар Андреевич Гримм, много сделавший для сохранения рыбных богатств России. Он был избран депутатом от Новгородской губернии. Комиссия внесла ряд существенных поправок в закон, направленных, прежде всего, на регулирование промышленного вылова и сохранение рыбных запасов страны.

**«Проект общего Устава рыболовства»**  
**(СЛАЙД 8)**

В частности, запрещалась ловля в период нереста и сбор икры. Кроме этого, воспрещалось использование варварских орудий лова – глушения, любого отравления рыбы. Вводился контроль над промышленными выбросами фабрик и заводов.

При сокращении численности какого-либо вида рыбы, вводился запрет на его лов. Регламентировался процесс создания и деятельности заповедных мест. Для соблюдения закона создавался институт рыбинспекторов, которые должны были заниматься не только борьбой с хищническим ловом рыбы, но и вести статистику лова, разрабатывать меры по развитию рыболовства.

Также указывалось на то, что рыбинспекторам должны были оказывать помощь полиция, местная власть и общественность. Закон, являвшийся одним из самых прогрессивных для своего времени, обсуждался и пересматривался несколько десятков раз, но так и так и не был принят. Всему виной - лобби промышленников, которым закон, ограничивавший их права и грозивший снижением прибыли, был не нужен.

**«Царская Россия»**  
**(СЛАЙД 9)**

Таким образом, во времена деятельности Русского союза рыболовов-удильщиков принять закон, защищавший рыбные богатства от расхищения, а также интересы простых честных рыбаков, оказалось не менее сложно, чем в наши дни.

*Возникает вопрос, а что же происходит с законодательной базой в наше время?*

**Современное законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов**  
**(СЛАЙД 10)**

Понятно что, решение существенной части проблем, стоящих сегодня перед рыбной отраслью, связано, прежде всего, с разработкой нормативно-правовой базы, на основе которой возможно построение эффективной в экологическом и экономическом отношениях системы управления водными биоресурсами.

В своем докладе я постараюсь проанализировать становление и развитие современного законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов (ВБР) в нашей стране. В этом коротком сообщении невозможно охватить всё законодательство и подзаконные акты, поэтому я остановлюсь только на ключевых моментах, так как цель моего выступления – демонстрация того, насколько сложным и трудоемким является процесс принятия закона и претворения его в жизнь.

**Закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»**  
**(СЛАЙД 11)**

Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов выступает как составная часть законодательства о животном мире. Закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» был призван развить положения закона о животном мире (в частности, ст. 42) в отношении живых ресурсов водных объектов. Необходимо отметить долгую историю принятия данного закона – более 10 лет. Затягивали законотворческий процесс лоббирование интересов хозяйствующих субъектов, споры законодательных и исполнительных органов, многочисленные дискуссии в научных и общественных кругах. Поэтому вплоть до начала 2000-х гг. нормативно-правовое регулирование в области рыболовства носило в основном подзаконный характер при большом количестве нормативных актов, принятых еще в советское время.

**«Нормативно-правовая база»**  
**(СЛАЙД 12)**

В 2000-е гг. Президент России и Правительство Российской Федерации подписали ряд нормативных документов, таких как Морская доктрина России на период до 2020 г. (2001), Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 г. (2003) и др., задающих определенное направление для развития рыбной отрасли.

Упорядочению отношений в отрасли немало способствовало и принятие в 2004 г. Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – закон о рыболовстве). Первый законопроект о рыболовстве был подготовлен еще в 1993 году. Но интенсивная работа над законом началась сразу же после принятия в 1995 году закона о животном мире. Проект № 96700125-2 Федерального закона «О рыболовстве и охране водных биоресурсов» был подготовлен в июле 1996 года. Он был достаточно объемным (111 распространенных статей), имел отличавшуюся от современного закона структуру, закреплял ряд новых терминов и давал новую трактовку старым понятиям (право собственности на водные биоресурсы, рыбохозяйственные водоемы, такие виды пользования, как аренда, кратковременное и безвозмездное пользование).

Ввиду большого количества противоречий проекта с нормами налогового, бюджетного, административного законодательства Российской Федерации он был отклонен парламентом летом 1997 г.

Принятый в декабре 2004 г. закон носил компромиссный характер. При этом «по ряду позиций он просто закрепляет статус-кво, а по всем спорным вопросам отсылает

к постановлениям Правительства РФ», а также к иным нормативным актам (федеральным законам, международным договорам, решениям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов).

**«Нормативно-правовая база»**  
**(СЛАЙД 13)**

Ключевым моментом данного закона явилось положение о том, что квоты добычи биоресурсов для промышленного рыболовства распределяются «на срок не менее пяти лет путем закрепления за этими лицами долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов, определенных на основании данных об объеме добытых (выловленных) ими водных биоресурсов за предыдущие пять лет.» (часть первая ст. 31). Квоты на вновь вводимые в пользование биоресурсы, а также изъятые квоты подлежат продаже на аукционах (ст. 38).

Отдельная глава закона (глава 6) посвящена вопросам сохранения водных биоресурсов и среды их обитания. Важным положением здесь было то, что «при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных биоресурсов и среду их обитания»» (часть первая ст. 50).

**«Нормативно-правовая база»**  
**(СЛАЙД 14)**



С 2005 г. началась усиленная работа по формированию нормативно-правового обеспечения законодательства о рыболовстве, которая продолжается до сих пор.

В соответствии с законом был принят целый ряд документов, упомянем лишь некоторые.

Так, в 2005 г. приняты «Типовые правила рыболовства», в соответствии с которыми принимались правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна (для Северного рыбохозяйственного бассейна – в 2007 году). В августе 2008 года Правительство РФ утвердило «Правила образования рыбохозяйственных заповедных зон», а также определило, какой размер ущерба водным биоресурсам следует считать крупным, что имело большое правоприменительное значение; в октябре утвердило «Правила установления рыбоохранных зон», а в декабре того же года – «Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства».

Приказом Росрыболовства от 26.02.2009 №147 утвержден перечень анадромных рыб, периодически Росрыболовство переутверждает перечень видов биоресурсов, в отношении которых устанавливается общий допустимый улов (последний был утвержден в сентябре 2009 года). В марте 2009 года Росрыболовством утвержден «Перечень особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства».

### **«Недостатки действующего законодательства о рыболовстве»**

#### **(СЛАЙД 15)**

Упорядочение отношений в сфере рыболовства с введением закона в действие закона о рыболовстве не произошло. Более 80% статей закона содержат отсылочные нормы. С одной стороны, это дало возможность более гибкого решения многих вопросов (через акты

Правительства и специально уполномоченного органа в области рыболовства), с другой – снова затянуло урегулирование ряда важных вопросов на неопределенный срок.

Многие ожидания рыболовов и экологов, которые возлагались на этот закон, не оправдались. Много вопросов вызвал механизм распределения квот между пользователями водных биоресурсов, а также сроки, на которые квоты выдаются. Не всеми принят конкурсный механизм распределения рыбопромысловых участков и т.д..

**«Некоторые внесенные поправки в закон»**  
**(СЛАЙД 16)**

Понимая несовершенство закона, исполнительные и законодательные органы государственной власти неоднократно инициировали его изменения. В поправках, внесенных Федеральным законом от 29.12.2006 №260-ФЗ, уточнено понятие и статус рыбопромыслового участка, в частности, изъято положение о том, что в него включается прибрежная полоса суши. Изменения, внесенные законом от 06.12.2007 №333-ФЗ, были более обширны. Был уточнен ряд понятий законодательства, юридическая терминология закона, целый ряд статей (11-14, 17, 29, 32 и др.) получил новую редакцию, введены новые статьи (14<sup>1</sup> - Защита конкуренции в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. 26<sup>1</sup> – Приостановление рыболовства, ст. 29<sup>1</sup>. – Добыча (вылов) анадромных видов рыб, ст. 43<sup>1</sup>. – Правила рыболовства и др.) и даже новая Глава 3<sup>1</sup>. «Решения органов государственной власти и договоры, на основании которых возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства».

В статье 17 установлены 8 рыбохозяйственных бассейнов. Введена норма, что реализация водных биоресурсов и продуктов их переработки осуществляется на товарных

биржах (часть 3 ст. 19). Уточнено положение ст. 24: «граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно.

Установлено, что «Рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов» (часть вторая ст. 25). Изменен порядок перехода права на добычу от одного лица к другому (ст. 32).

«Атака» на прибрежное рыболовство продолжилась и дальше, с разработкой введением в действие Федерального закона от 03.12.2008 №250-ФЗ. Он вернул в статью 1 понятие прибрежного рыболовства, однако изменил правовой статус данного института. Внеся изменения в статью 20 Закона о рыболовстве, Росрыболовство оставило субъектам только теоретическую возможность организации рыбопромысловых участков для организации прибрежного рыболовства в территориальном море и внутренних морских водах, за исключением анадромных, катадромных и далеко мигрирующих водных биоресурсов. Сфера применения заключенных с субъектами десятилетних и ежегодных договоров уже сократилась с территориального моря до акваторий рыбопромысловых участков.

**«Недостатки действующего законодательства»»**  
**(СЛАЙД 17)**

Резко увеличилось число подзаконных актов, которые необходимо принять, чтобы закон заработал в полную силу. За 3 года их число превысило 300, тем не менее многие вопросы еще не урегулированы. Действующее нормативно-правовое обеспечение законодательства и основанная на нем организация ведения промысла также далеки от совершенства. Вызывают вопросы некоторые положения Правил рыболовства, в том числе в отношении параметров орудий лова и установленных промысловых размеров, допустимой величины прилова. Не до конца решен вопрос с порядком и сроками утверждения общедопустимых уловов (ОДУ), установления квот. Для многих водоемов утверждение ОДУ происходит с опозданием на несколько месяцев. Количество выдаваемых разрешений на сетной лов зачастую ощутимо превышает научно обоснованные нормы.

**«Перспективы оптимизации законодательства о рыболовстве»**  
**(СЛАЙД 18)**

30 марта 2009 г. Приказом Росрыболовства № 246 утверждена «Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Целью стратегии было объявлено «формирование условий для устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, достижения к 2020 году лидирующих позиций Российской Федерации среди мировых рыболовных держав путем перехода рыбохозяйственного комплекса от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных

биоресурсов и обеспечения глобальной конкурентоспособности вырабатываемых отечественным рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг».

Главной целью политики в области рыболовства является обеспечение устойчивого управления водными биоресурсами и эффективной работы природоохранного законодательства. Концепция устойчивого управления базируется на экосистемном подходе и принципах непрерывности и неистощимости многоцелевого пользования водными объектами и их ресурсами. Она подразумевает управление водными объектами, использование их, а также водосборного бассейна этих объектов таким образом, чтобы обеспечить сохранение их разнообразия, продуктивности, воспроизводственной способности, жизнеспособности и потенциала выполнения ими – в настоящем и в будущем – соответствующих экологических, экономических и социальных функций на местном, социальном и глобальном уровнях.

**«Перспективы оптимизации законодательства о рыболовстве»**  
**(СЛАЙД 19)**

Подводя итоги вышесказанного, хочу отметить, что подход к обоснованию системы рыбного хозяйства с учетом социально-экономических факторов, исторического опыта показывает, что обеспечение устойчивого пользования водными объектами и их ресурсами возможно при соблюдении принципов непрерывности и неистощимости, многоцелевого использования.

При этом регулирование общественно-экономических процессов в отрасли должно происходить на основе четкой, понятной, адекватной потребностям общества

и экономических субъектов нормативно-правовой базы, в которой большое количество норм являются нормами прямого действия, исключая произвольную трактовку и возможности для коррупции.

**«Спасибо за внимание!»**  
**(СЛАЙД 20)**