

УДК 349.6: 639.2/.3

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫБОЛОВСТВА

О. Я. Глибко¹, А. А. Лукин², Б. Ф. Прищепа³

¹ Карельское отделение ФГНУ «ГосНИОРХ»

² Институт водных проблем Севера Карельского научного центра РАН;

Институт проблем промышленной экологии Севера
Кольского научного центра РАН

³ ФГУП «ПИНРО»

В статье дается анализ развития и становления современного законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов с середины прошлого века по настоящее время. Дается характеристика основных источников законодательства. Анализируются достоинства и недостатки нормативно-правового регулирования рыболовства и перспективы его оптимизации.

Ключевые слова: водные биологические ресурсы, законодательство, рыболовство, охрана, оптимизация.

O. Ya. Glibko, A. A. Lukin, B. F. Prishchepa. MODERN PROBLEMS OF FISHERY REGULATION BY LAWS AND STANDARDS

The paper describes the formation of modern legislation on fishery and preservation of water biological resources from the middle of the past century onwards. The basic sources of the legislation are characterized. Merits and flaws of the laws and standards regulating fishery and the prospects of their optimization are analyzed.

Key words: water biological resources, legislation, fishery, protection, optimization.

Введение

Водные биологические ресурсы в историческом, экономическом и социальном аспектах являются фактором благосостояния и развития России, а для населения многих территорий – фактором выживания.

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. Однако попытки совершенствования действующего законодательства зачастую оказываются неэффективными, поскольку не учитывают исторические и

социальные факторы, современное состояние биоресурсов.

Целью настоящей работы было исследование становления современного законодательства РФ о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов (ВБР).

В рамках поставленной цели решались следующие задачи: а) охарактеризовать современное состояние законодательства о рыболовстве, б) выявить основные достоинства и недостатки законодательства, в) проанализировать перспективы эволюции законодательства и оптимизации системы рыболовства.

Отечественный опыт использования и охраны природных ресурсов представляет уникальный материал, который может и должен быть использован при создании концептуальной и

методологической основой системы рыбного хозяйства в России.

Становление законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов

Законодательство о водных биологических ресурсах как самостоятельная отрасль законодательства в России возникла достаточно поздно.

В первые годы советской власти регулирование в сфере рыболовства сводилось к упорядочению системы добычи ВБР, а их охране практически не уделялось внимания. Системные меры, направленные на сохранение и восстановление численности водных животных, принимаются только начиная с середины 1950-х гг. Одним из первых таких актов стало Постановление СМ СССР от 15 сентября 1958 г. № 1045 «О воспроизводстве и охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР», действующее до сих пор. Оно обязало Совет Министров РСФСР обеспечить разработку и применение типовых рыбозащитных сооружений для предотвращения засасывания молоди промысловых рыб насосными установками и оросительными системами, запрещало строительство гидротехнических сооружений и насосных установок на рыбохозяйственных водоемах без проведения согласованных с органами рыбоохраны мероприятий по сохранению и воспроизводству рыбных запасов в этих водоемах, а также утвердило «Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР».

Вплоть до начала 2000-х гг. нормативно-правовое регулирование в области рыболовства носило в основном подзаконный характер при большом количестве советских нормативных актов. Например, и сегодня сохраняет действие Положение о любительском и спортивном рыболовстве (Приказ Минрыбхоза СССР от 7 апреля 1982 г. № 139).

В 2000-е гг. ситуация стала выправляться. Президент и Правительство Российской Федерации приняли ряд нормативных документов, таких как Морская доктрина РФ на период до 2020 г. (2001), Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 г. (2003) и др. – декларативных по своей сути, но задающих определенное направление для развития рыбной отрасли. Подобные документы разрабатывались также научными и общественными кругами, например, Национальная стратегия сохранения биоразнообразия России (принята на Национальном Форуме по сохранению био-

разнообразия 05.06.2001). Основными задачами в рамках стратегии являются: создание и совершенствование нормативно-правовой базы; разработка стратегии комплексного использования биоресурсов на экосистемной основе; обеспечение условий сохранения восстановительного потенциала для популяций отдельных ресурсных видов, сообществ, экосистем; переход от экстенсивной к интенсивной стратегии биоресурсопользования.

Упорядочению отношений в отрасли немало способствовало и вступление в силу Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – закон о рыболовстве). 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.

Первый законопроект был подготовлен еще в 1993 г. Но интенсивная работа над законом началась после принятия в 1995 г. закона о животном мире. Проект № 96700125-2 закона «О рыболовстве и охране водных биоресурсов» был представлен в июле 1996 г. Он был объемным (111 распространенных статей), имел отличающуюся от современного закона структуру, закреплял ряд новых терминов и давал новую трактовку старым (право собственности на ВБР, рыбохозяйственные водоемы, такие виды пользования, как аренда, кратковременное и безвозмездное пользование). В проекте подробно изложены положения о государственном управлении и системе уполномоченных государственных органов, о лицензировании промысла и рыболовства, о видах пользования ВБР, о видах платежей и их распределении, льготах пользователям биоресурсами, об ответственности и др. Предлагались новые институты: государственная рыбохозяйственная экспертиза, ихтиопатологический контроль.

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

Представленный в Государственную Думу РФ в июле 2000 г. проект закона «О рыболовстве и охране водных биоресурсов» был значительно сокращен (до 97 статей), из него были изъяты положения об ихтиопатологическом контроле, о собственности на ВБР. В то же время увеличено количество определений терминов (до 32, притом что в первом проекте их было 13, а в принятом законе осталось 19), расширен

перечень оснований возникновения права пользования, установлены требования к различным видам хозяйственной деятельности. Нововведения – институт общественной охраны ВБР, Целевой бюджетный Фонд управления, изучения сохранения и воспроизводства ВБР.

Указанный проект уже в ранге Федерально-го закона был принят Государственной Думой 19 июля 2000 г., но отклонен Советом Федерации с предложением о создании согласительной комиссии 26 июля (№ 228-СФ). В Заключении Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов отмечался ряд недостатков законопроекта. Разногласия возникли в отношении права собственности на ВБР и связанного с этим порядка предоставления их в пользование. В частности, предлагалось передать полномочия по распоряжению ВБР, находящимися в собственности субъектов Федерации, региональным органам власти (ст. 28), а также отнести биоресурсы внутренних морских вод и территориального моря к собственности субъектов РФ, что способствовало бы более быстрому их освоению, с одновременной ответственностью субъектов РФ за сохранение и управление этими водными биоресурсами (ст. 23 проекта). Также отмечалось несоответствие между бассейновым и территориальными принципами в управлении ВБР (статьи 18, 21 и др.); нечеткое определение порядка утверждения общих допустимых уловов и квот добычи (вылова) биоресурсов (ст. 59). Из числа участников правоотношений, регулируемых законом, в противоречие закону «Об охране окружающей среды» были исключены граждане и общественные организации – не пользователи ВБР. Также законопроект по ряду положений противоречил Налоговому и Бюджетному кодексам РФ.

Проект в редакции согласительной комиссии (март 2001 г.) был несколько сокращен, из него были изъяты отдельные положения (например, об общественной охране). Но далеко не все замечания и предложения Комитета Совета Федерации были учтены. Проект отличали все те же недостатки: излишняя «загруженность», декларативность и повторяемость норм, противоречие с нормами гражданского, бюджетного, налогового законодательства, закона о лицензировании видов деятельности и даже Конституции РФ. В результате закон не был принят.

Принятый в декабре 2004 г. закон носил компромиссный характер. «По ряду позиций он просто закрепляет статус-кво, а по всем спорным вопросам отсылает к постановлениям Правительства РФ» [Арсюхин, 2004], а также к федеральным законам, международным до-

говорам, решениям исполнительных органов власти. Так, ст. 12 «Ограничение права пользования водными биоресурсами» как нельзя лаконично: «Право пользования водными биоресурсами может быть ограничено в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации».

Современное законодательство о рыболовстве и сохранении ВБР

Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, как и в советское время, выступает как составная часть законодательства о животном мире.

К основным источникам законодательства относят Конституцию Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и специализированный Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Принятая всенародным голосованием в 1993 г. Конституция Российской Федерации в статье 9 определила, что земля и природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Часть вторая ст. 36 говорит о том, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц». Ст. 42 гарантирует каждому право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В ст. 58 установлена обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В соответствии с п. «д» части первой ст. 72 природопользование и охрана окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

В 1995 г. был принят *Федеральный закон «О животном мире»*. Он является законом общего характера; устанавливает основные понятия законодательства (животный мир, объекты животного мира, использование и охрана объектов животного мира и др.; ст. 1), право собственности на объекты животного мира (ст. 4), полномочия органов государственной власти и местного самоуправления (статьи 6–8), управление, контроль, мониторинг, нормирование,

охрана, пользование животным миром (глава 5), порядок получения лицензий и их виды, виды пользования животным миром, права и обязанности пользователей, ответственность за нарушение законодательства.

В 2002 г. вступил в силу новый *Федеральный закон «Об охране окружающей среды»*. Он ввел понятия природных ресурсов и их использования, нормативов допустимого воздействия и допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, требований и контроля в области охраны окружающей среды, экологического мониторинга, вреда окружающей среде и др. (ст. 1), установил принципы охраны окружающей среды (ст. 3), в том числе: а) охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; б) платность природопользования и возмещения вреда окружающей среде; в) презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; г) сохранение биоразнообразия и др.

В главе 7 закона (статьи 34–56) установлены требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Принятый в декабре 2004 г. *Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»* призван развить положения закона о животном мире в отношении живых ресурсов водных объектов. В законе 7 глав и 53 статьи. Первая глава, по установившимся правилам законотворческой техники, содержит общие положения: понятия, принципы, участники и объекты отношений, содержание и сфера действия законодательства. Важным моментом стало отнесение к участникам правоотношений всех граждан, даже не являющихся пользователями ВБР (чего не было в описанных выше законопроектах). Эта норма закреплена на уровне принципа законодательства (п. 5 ст. 3).

В главе 2 определены основные права на водные биоресурсы: право собственности и право пользования. Право собственности на биоресурсы (ст. 10) в законе справедливо связано с правом собственности на водный объект и в этой связи соответствует нормам водного законодательства. Все водные биоресурсы, за исключением биоресурсов обособленных водных объектов, таким образом, находятся в федеральной собственности.

Обширная третья глава посвящена рыболовству (объекты и виды рыболовства, ограничения рыболовства, общие допустимые уловы, квоты добычи и их распределение). Важным

моментом явилось положение о закреплении за пользователями биоресурсами в целях промышленного рыболовства на срок не менее пяти лет «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).

Законом введено понятие рыбопромыслового участка (ст. 18). Договоры пользования рыбопромысловыми участками заключаются на конкурсной основе (ст. 41), за исключением заключения договоров с лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, или их общинами (часть вторая ст. 39).

Отдельная глава закона (глава 6) посвящена вопросам сохранения водных биоресурсов и среды их обитания. Важным положением здесь было то, что при осуществлении любых видов работ должно учитываться их возможное влияние на состояние водных биоресурсов и среду их обитания (часть первая ст. 50).

С 2005 г. началась усиленная работа по формированию нормативно-правового обеспечения законодательства о рыболовстве, которая продолжается до сих пор. В развитие закона был принят целый ряд документов. Так, в 2005 г. приняты «Типовые правила рыболовства», в соответствии с которыми затем принимались правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна. В августе 2008 г. 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». Приказами Росрыболовства утверждаются перечень анадромных рыб (Приказ от 26.02.2009 № 147), перечень видов биоресурсов, в отношении которых устанавливается общий допустимый улов (в последней редакции был утвержден в сентябре 2009 г.). В марте 2009 г. Росрыболовством утвержден «Перечень особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства».

Одновременно шла работа по совершенствованию принятого закона о рыболовстве.

Однако порой изменения, вносимые в закон, скорее ухудшали, чем улучшали, положение рыбозаготовительных организаций и снижали заложенные в первоначальном законе возможности эффективного регулирования отношений в сфере рыболовства.

Недостатки действующего законодательства о рыболовстве

Упорядочения отношений в сфере рыболовства с введением в действие закона о рыболовстве не произошло. Как уже отмечалось, все спорные и насущные вопросы в законе были отданы на уровень подзаконного регулирования или заменялись отсылочными нормами (отсылают к положениям гражданского, водного и других отраслей законодательства). 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. Закон заложил основы для устойчивого развития российского рыбохозяйственного комплекса, но не решил вопросов контроля за выловом, не снял проблемы «сырьевого» характера морского рыболовства, когда рыбаки вынуждены сдавать пойманную рыбу в порты других стран (Норвегия, Китай, Япония), стимулируя зарубежную рыбоперерабатывающую промышленность.

По словам Станислава Ильёсова, руководителя Государственного комитета РФ по рыболовству в 2004–2007 гг., принятие закона должно было положить конец хищническому лову рыбы и браконьерству. Однако при этом про браконьерство в законе не говорится ни слова. Действенных механизмов контроля за рыбозаготовителями и стимулирования их к соблюдению законодательства предложено не было [Арсюхин, 2004].

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. Рыбаки опасаются, что таким образом могут быть не учтены интересы местных рыбохозяйственников, традиционных рыболовецких общин, объединений, ассоциаций рыбаков. «Исключение исторического принципа их закрепления может привести к вытеснению местных

рыбозаготовительных организаций, а также к ущемлению интересов местного населения» – отмечают представители WWF [Об изменениях в Законе о рыболовстве, 2008]. Многие исследователи отмечали, что закон не направлен на создание равных условий для всех отечественных рыбохозяйственных предприятий и не способен обеспечить стабильную работу рыбохозяйственного комплекса.

Понимая несовершенство закона, исполнительные и законодательные органы государственной власти неоднократно инициировали в него 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 (например, ст. 14¹ – Защита конкуренции в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов) и даже новая Глава 3¹ «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: 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, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом». Установлено, что рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ может осуществляться без разрешения на добычу 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).

Важным нововведением стало увеличение срока, на который предоставляются доли в квотах, до 10 лет (часть первая ст. 31). Это позволяет рыбакам делать долгосрочные вложения, например, строить новые суда, закупать оборудование для первичной переработки рыбы и др. Но в то же время из закона были убраны все по-

ложения, касающиеся контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, исчезло понятие прибрежного рыболовства.

«Атака» на прибрежное рыболовство продолжилась и дальше, с введением в действие Федерального закона от 03.12.2008 № 250-ФЗ. Он вернул в ст. 1 понятие прибрежного рыболовства, однако изменил правовой статус данного института. «Прибрежное рыболовство, рыболовство во внутренних водных объектах, товарное рыбководство, искусственное воспроизводство лишились энергетики, данной им законом в 2004 году, и становятся немощными и несамостоятельными» [Быстров, 2010]. Разработав по поручению Президента РФ поправки по передаче полномочий субъектам федерации в части организации прибрежного рыболовства (ст. 20 закона о рыболовстве), Росрыболовство оставило субъектам РФ только теоретическую возможность организации рыбопромысловых участков для организации прибрежного рыболовства в территориальном море и внутренних морских водах.

Другие изменения в законе также носят неоднозначный характер, например, законодательное закрепление прилова (ст. 29² – Прилов водных биоресурсов). Опасения многих рыбаков вызывает положение о продаже всей рыбопродукции через биржи. Исключение условий надления прибрежными квотами только тех юридических и физических лиц, которые зарегистрированы в конкретном субъекте РФ, также не идет на пользу местным производителям. Вызывает критику введенная поправками 2007 и 2008 гг. процедура таможенного предъявления на территории Российской Федерации рыбы, пойманной в 200-мильной экономической зоне.

Сосредоточение функций по управлению и нормативно-правовому регулированию рыбной отрасли в одном органе (Федеральном агентстве по рыболовству), как ни странно, не привело к значительному повышению эффективности использования и охраны водных биоресурсов. Задачи, стоящие перед отраслью, рассматриваются в Росрыболовстве под своим углом, зачастую непонятным не только организованным рыбозаготовителям, но и высшим должностным лицам. В итоге годами назревавшие проблемы приходится решать Президенту РФ или премьер-министру во время поездок в проблемный регион. Однако и тогда поручения высших чиновников не исполняются либо исполняются настолько формально и таким образом, что извращается их первоначальный смысл.

Резко увеличилось число подзаконных актов, которые необходимо принять, чтобы закон заработал в полную силу. За 3 года их число пре-

высило 300, но, тем не менее, многие вопросы еще не урегулированы. Да и действующее нормативно-правовое обеспечение законодательства и основанная на нем организация ведения промысла также далеки от совершенства. Так, вызывают вопросы некоторые положения Правил рыболовства, в том числе в отношении параметров орудий лова и установленных промысловых размеров, допустимой величины прилова. Не всегда возможно оперативное регулирование ситуации на водоемах при помощи тех правовых инструментов, которые нам предлагает закон. Например, процедура принятия приказов о запрете вылова рыбы при превышении возможных или допустимых ее уловов на конкретный год затягивается на несколько месяцев, и зачастую приказ вступает в силу, утратив свое регулирующее значение.

Таким образом, существующее законодательство еще далеко от совершенства. Неурегулированность ряда отношений, отсутствие оперативных механизмов управления, спорный характер норм не способствуют сохранению и воспроизводству ВБР, тормозят развитие рыбной отрасли, заставляя рыбодобывающие организации нарушать закон, изначально призванный защищать интересы промысловиков и рыболовов-любителей.

Перспективы оптимизации законодательства о рыболовстве

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 страны, достижения ею к 2020 г. лидирующих позиций среди мировых рыболовных держав путем перехода рыбохозяйственного комплекса от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования ВБР и обеспечения глобальной конкурентоспособности рыбохозяйственного комплекса.

Однако достижение указанной цели связано с решением большого количества проблем, существующих в отрасли. Определенные надежды внушают поправки, внесенные в закон о рыболовстве в декабре 2010 г. Согласно им вводятся нормы прямого действия, отражающие специфику осуществления рыболовства в научно-исследовательских, контрольных, учебных и культурно-просветительских целях, в целях рыбководства, воспроизводства и акклиматизации

водных биоресурсов. Также уточняются нормы, касающиеся искусственного воспроизведения водных биоресурсов, особенностей осуществления любительского и спортивного рыболовства.

Но некоторые из этих нововведений вызывают обоснованные вопросы. Рыбаки опасаются, что они станут основой для передачи всех ВБР частным компаниям, в том числе и при организации любительского и спортивного рыболовства, что сделает всю рыбалку платной. Из статьи 25 закона убрали п. 4, в котором говорится, что любительская и спортивная рыбалка на рыбопромысловых участках могла осуществляться только с согласия пользователя. На практике было совершенно непонятно, что означает это самое «разрешение пользователя», как оно должно выглядеть. Но эта норма, по сути, продолжает действовать, будучи закреплена в правилах рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна. Остается надеяться, что в скором времени нормы, связанные с организацией любительского и спортивного рыболовства, примут новую, адекватную редакцию.

Положительным моментом можно считать принятое Правительством РФ Распоряжение от 21.01.2011 об отмене ветеринарно-сопроводительных документов на улов рыбы. Еще 22 июля 2010 г. Федеральная антимонопольная служба признала эту норму нарушающей антимонопольное законодательство и приводящей к установлению дополнительных административных барьеров на этом рынке. Теперь при транспортировке рыбной продукции достаточно наличия копии разрешения на добычу (вылов) ВБР.

Важным шагом видится принятие в ближайшем времени закона об аквакультуре, в котором будут четко отражены вопросы собственности на объекты рыбоводства и особенности правового регулирования данного вида деятельности.

Главной целью политики в области рыболовства является обеспечение устойчивого управления ВБР 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 – соот-

ветствующих экологических, экономических и социальных функций на местном, социальном и глобальном уровнях.

Базовые критерии устойчивого управления водными объектами и их ресурсами включают: а) сохранение качества вод; б) поддержание продукционной способности водных экосистем; в) поддержание жизнеспособности водных экосистем в условиях негативных антропогенных и природных воздействий; г) сохранение биологического разнообразия; д) поддержание и расширение множественных социально-экономических выгод для удовлетворения общественных нужд; е) юридические, организационные и экономические рамки для сохранения и устойчивого управления водными объектами. На основании этих критериев нами разрабатываются схемы рационального развития рыбного хозяйства на внутренних водоемах [Лукин, Глибко, 2009].

Заключение

Основа современного нормативного правового регулирования рыболовства и охраны водных биоресурсов была заложена в середине прошлого века. Однако в новейшей истории России рыболовство долгое время оставалось (и остается сейчас) проблемной отраслью, а законодательство в этой сфере формируется медленно и с большим трудом. Этот фактор в совокупности с несовершенством принимаемых нормативных актов, неэффективность системы контроля за пользователями рыбными ресурсами стали причинами кризисных явлений в рыбной отрасли и негативных тенденций, таких как браконьерство, нерациональный характер лова, недостоверность учета добытой рыбы, сокрытие уловов, направленный характер промысла на вылов ценных видов рыб.

Специальный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» был принят только в декабре 2004 г. Он в значительной мере изменил систему организации и управления рыбным хозяйством: были закреплены основные понятия рыбного хозяйства, упорядочена система предоставления в пользование водных биоресурсов, закрепления долей в квотах добычи для организованных пользователей на 10-летний период. В соответствии с законом для всех рыбохозяйственных бассейнов утверждены правила рыболовства.

Однако малое количество норм прямого действия, «громоздкость», негибкость, противоречия и дискуссионный характер многих положений, неурегулирование или неудачное урегулирование ряда вопросов (прибрежное,

спортивное и любительское рыболовство) не позволяют закону о рыболовстве работать в полную силу.

Подход к обоснованию системы рыбного хозяйства с учетом социально-экономических факторов, исторического опыта показывает, что устойчивое пользование ВБР возможно при соблюдении принципов многоцелевого использования, непрерывности и неистощимости. При этом регулирование общественно-экономических процессов в отрасли должно происходить на основе четкой, понятной, адекватной потребностям общества и экономических субъектов нормативной правовой базы, в которой большое количество норм являются нормами прямого действия, исключая произвольную трактовку и возможности для коррупции и произвола со стороны органов власти.

Литература

Арсюхин Е. Рыбаки и море // Российская газета. Федеральный выпуск № 3661 от 23.12.2004.

Быстров И. Пять лет в законе // Рыбак Сахалина, 17.06.2010. URL: <http://www.fishnews.ru/rubric/smi-orybolovstve/2545> (дата обращения: 20.01.2011).

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (с изм. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. (№ 7).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Глибко Оксана Ярославовна

старший научный сотрудник
Карельское отделение ФГНУ Озерного и речного рыбного хозяйства
Пряжинское шоссе, 10, Петрозаводск, Республика Карелия, Россия, 185000
эл. почта: ojagli@mail.ru
тел.: 89212243409

Лукин Анатолий Александрович

главный научный сотрудник, д. б. н.
Институт водных проблем Севера Карельского научного центра РАН
пр. А. Невского, 50, Петрозаводск, Республика Карелия, Россия, 185030
эл. почта: alukin@inbox.ru
тел.: (8142) 576381

Прищепа Борис Федорович

директор ФГУП ПИНРО
ул. Книповича, 6, Мурманск, Россия
эл. почта: pboris@pinro.ru
тел.: (8142) 576541

Лукин А. А., Глибко О. Я. Оптимизация системы управления рыбным хозяйством на внутренних водоемах как способ сохранения водных биоресурсов // Рыбное хозяйство. 2009. № 4. С. 96–99.

Национальная стратегия сохранения биоразнообразия. М.: Российская Академия Наук, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, 2001. 76 с.

Об изменениях в Законе о рыболовстве // Всемирный фонд дикой природы (WWF): позиции по вопросам, 2008. URL: <http://www.wwf.ru/about/positions/fisherylaw/> (дата обращения: 25.01.2011).

Об охране окружающей среды. Сб. документов партии и правительства, 1917–1981 гг. М.: Политиздат, 1981. 384 с.

Постановление Государственной Думы ФС РФ от 24.10.1996 № 734-II ГД «О проекте Федерального закона „О рыболовстве и об охране водных биоресурсов“» // Собрание законодательства РФ, 11.11.1996, № 46, ст. 5211.

Постановление Совета Министров СССР от 15.09.1958 № 1045 «О воспроизводстве и охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» // СП СССР, 1958, № 16, ст. 127.

Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 20.04.2007 № 57-ФЗ) // СЗ РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462; 23.04.2007, № 17, ст. 1933.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20.12.2004 № 166-ФЗ // СЗ РФ, 27.12.2004, № 52 (ч. 1), ст. 5270.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ // СЗ РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

Glibko, Oksana

Inland Fish Economy Research Institute, Karelian Division
10 Pryazhinskoye Sh., 185000 Petrozavodsk, Karelia, Russia
e-mail: ojagli@mail.ru
tel.: 89212243409

Lukin, Anatoly

Northern Water Problems Institute, Karelian Research Centre,
Russian Academy of Science
50 A. Nevsky St., 185030 Petrozavodsk, Karelia, Russia
e-mail: alukin@inbox.ru
tel.: (8142) 576381

Prishchepa, Boris

Knipovich Polar Research Institute of Marine Fisheries and Oceanography (PINRO)
6 Knipovich St., Murmansk, Russia
e-mail: pboris@pinro.ru
tel.: (8142) 576541