



## Поправки вносит практика

### Практические комментарии к Закону о рыболовстве

*Проф. В.К. Зиланов – руководитель  
департамента продовольствия,  
рыбного и сельского хозяйства  
Мурманской области*

После более чем восьмилетнего периода разработки, неоднократных обсуждений на самых разных форумах Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания приняли соответственно 26 ноября и 8 декабря 2004 г. в окончательной редакции Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее именуемый «Законом о рыболовстве»). Президент Российской Федерации В. Путин, рассмотрев его в установленные сроки, одобрил и подписал 20 декабря 2004 г. В официальных изданиях («Российская», «Парламентская» газеты) закон был опубликован 23 декабря 2004 г., а вступил в силу в соответствии с действующими российскими нормами спустя 10 дней после опубликования, т.е. 4 января 2005 г. Напомню, что ранее, в марте 2001 г., Феде-

ральным Собранием Российской Федерации также был принят Федеральный закон под аналогичным названием, однако Президент В. Путин тогда отклонил его, усмотрев в нем ряд нарушений, включая и нарушения конституционных норм.

Таким образом, одобренный и подписанный Президентом страны «Закон о рыболовстве» содержит в своей концептуальной основе положения, которые были заложены законодателями (депутатами) еще в 1998 – 2001 гг. Между тем, теория и практика рыболовства, особенно в области управления и сохранения как водных, так и, в частности, морских живых ресурсов, за этот период значительно «дрейфуют» в направлении учета происходящих процессов глобализации, взаимозависимости эксплуатируемых запасов биоресурсов и общих стандартов, установленных в этой области региональными и всемирными организациями. Все эти тенденции должны быть учтены при разработке подзаконных актов, которые необходимо принять, исходя из положений «Закона о рыболовстве». Всего таких подзаконных актов должно быть принято: на уровне Правительства Российской Федерации – 14, на уровне Министерства сельского хозяйства РФ – 17, на уровне Федерального агентства по рыболовству – 6, на уровне исполнительных органов субъектов Российской Федерации – 5. Все это вытекает из 29 статей «Закона о рыболовстве» (из содержащихся в нем 53), что свидетельствует об отсылочном характере Закона и о том, что в полную силу документ начнет действовать и оказывать свое влияние на рыболовство и сохранение биоресурсов после принятия подзаконных актов. Кроме того, необходимо также внести целый ряд изменений в другие Федеральные законы («Об исключительной экономической зоне», «О континентальном шельфе», «О государственной границе», «О животном мире», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне» и др.) и подзаконные акты (постановление Правительства РФ № 704, постановление Правительства РФ № 390 и т.д.). В общей сложности, по самой оптимистической оценке, на эту непростую работу уйдет не менее года, т.е. весь 2005 г.

Несмотря на то, что «Закон о рыболовстве» во многом является законом отсылочного характера, в нем есть целый ряд принципиальных и очень важных для устойчивого развития национального рыболовства норм прямого действия, в чем, несомненно, его достоинство.

Это прежде всего положения, устанавливающие окончательный перечень 9 направлений – видов рыболовства (статьи 16, 19-25, 29): промышленное, прибрежное, в научно-исследовательских и контрольных, учебных и культурно-просветительских целях, в целях рыболовства, воспроизводства и акклиматизации, любительское и спортивное рыболовство, для обеспечения коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и, наконец, для иностранных граждан и в районах действия международных организаций. Этот перечень видов рыболовства, хотя и может вызывать критические замечания, но он узаконен, а следовательно, является в настоящее время исчерпывающим и имеет прямое действие при распределении общих допустимых уловов (ОДУ) на квоты вылова. В этой связи принимаемые в настоящее время попытки (несмотря на то, что Закон только вступил в силу) ряда предпринимателей и некоторых властных структур внести в этот перечень видов рыболовства дополнительно такие направления, как «рыболовство для строительства судов» или «рыболовство рыбоперерабатывающих организаций», преждевременно и неоправданно. Во-первых, «Закон о рыболовстве» регулирует главным образом только рыбопромысловую деятельность и все вопросы, связанные с сохранением ресурсов, он регламентирует также аквакультуру (частично) и ряд других направлений. Вместе с тем он не касается рыбохозяйственной деятельности и оборота рыбного сырья. Эти направления депутаты намерены раскрыть в других законах. Не менее существенно для устойчивого развития национального рыболовства и то, что в Законе есть статья, касающаяся принципов наделения пользователей долями (квотами) прямого действия. Это прежде всего статья 31, устанавливающая норму, в соответствии с которой за пользователями закрепляются «...на срок не менее пяти лет...доли в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов, определенных на основании данных об объеме добытых (выловленных) ими водных биоресурсов за предыдущие пять лет». Эту норму – главное определение долей по фактическому вылову – поддерживали почти все рыбодобывающие ассоциации и объединения рыбаков. Она вступит в силу с 2008 г., а до этого срока действуют доли, утвержденные в 2003 г. на пять лет – в соответствии с постановлением Правительства РФ № 704.

Закон существенно ограничивает, но, к сожалению, не отменяет полностью применение аукционов по продаже биоресурсов в воде. В соответствии со ст. 38 на аукцион выставляются только промышленные квоты добычи (вылова) и доли биоресурсов, которые вновь введены для промысла (ст. 29) и «изъяты у пользователей доли, а также при выставлении самим пользователем долей на аукцион» (ст. 32). Одновременно с этим дано право (ст. 32) на оформление перехода долей «от одного лица (пользователя – авт.) к другому лицу (пользователю – авт.) осуществляется на основе договора». Последнее должно естественно осуществляться в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации.

В Законе в качестве прямой нормы также установлен перечень положений по ограничению рыболовства в целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования, которые могут устанавливать соответствующие органы. Причем этот перечень ограничивается 12 положениями (ст. 26), общепринятыми в рамках международных организаций по рыболовству и в законодательствах ведущих стран с рыночной экономикой и развитой рыбной промышленностью (Норвегия, Исландия, США, Канада и др.). Данный перечень ограничений, определенный ст. 26 «Закона о рыболовстве», является исчерпывающим и может быть дополнен и изменен только «...в соответствии с федеральными законами...» (п. 12 ст. 26).

Не менее важно и то, что ст. в 28 «Закона о рыболовстве» определение общих допустимых уловов возложено на Росрыболовство (его соответствующие структуры – сырьевые институты), а утверждение ОДУ – на Минсельхоз. Кроме того, в этой же статье дано право оперативно пересматривать ОДУ «...в случае... обнаружения различий между фактическим наличием водных биоресурсов и объемом утвержденных общих допустимых уловов...». Такой порядок позволяет не только улучшить процедуру принятия и утверждения ОДУ, но оперативно вносить коррективы в ходе промысла, что в корне отличается от существовавшей процедуры, когда все решалось на уровне Правительства Российской Федерации.

В ряде статей Закона по-новому, в отличие от известного постановления Правительства РФ от 23 ноября 2004 г. № 704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов», рассматривается и определяется сущность прибрежного рыболовства. Исходя из статей 1.20 и

особенно п. 2 ст. 30, главная задача прибрежного рыболовства – это осуществление промысла в целях доставки уловов на территорию Российской Федерации, т.е. соответствующего субъекта Российской Федерации, территория которого прилегает к морскому побережью и вблизи которого осуществляется промысел. Такая норма введена законодателями по настоянию приморских субъектов Российской Федерации с целью загрузки береговых рыбоперерабатывающих предприятий, расположенных на их прибрежной территории. Исходя из ст. 1 и 30 п. 2, прибрежное рыболовство может осуществляться в пределах выделенных квот не только в территориальном море, но и за его пределами в исключительной экономической зоне Российской Федерации, чего не было ранее.

Анализируемый Закон, как и прежние законодательные нормы, подтверждает федеральную собственность на почти все водные биоресурсы, за исключением тех, которые обитают в обособленных водоемах и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности (ст. 10).

В целом следует отметить, что «Закон о рыболовстве» наделяет весьма ограниченными правами субъекты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Несмотря на то, что в ст. 2 провозглашено: «...учет интересов населения, проживающего на прибрежных территориях...» и законодательство о водных биоресурсах состоит также и из «...Закона субъектов Российской Федерации» (ст. 3), во всех других статьях, связанных с формированием механизмов по реализации положений Закона, ведущая роль отводится федеральным исполнительным органам власти. Даже в положениях о прибрежном рыболовстве, касающихся выделения пользователям квот, а также наделения рыболовными участками, квотами на вылов для коренных малочисленных народов и др., субъектам Российской Федерации отводится вспомогательная роль. Все это снижает практическую ценность Закона. Более того, такое положение может рассматриваться как недостаточная реализация положений ст. 72 Конституции РФ, которая относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации «вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами». Это положение может быть

реализовано посредством передачи части прав от федеральных исполнительных органов к исполнительным органам субъектов Российской Федерации, посредством отдельных договоренностей, оформленных соглашениями.

Впервые в Законе, в ст. 2, предусматривается участие общественных объединений, т.е. ассоциаций рыбаков, в подготовке решений и их реализации по вопросам, касающимся рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Безусловно, эта позитивная статья должна найти свое применение в повседневной деятельности как общественных организаций, так и органов власти всех уровней. Имеется в Законе целый ряд и других положительных норм. Вместе с тем насколько нормы и положения «Закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» смогут не только стабилизировать ситуацию в рыбной отрасли, но и вывести ее на траекторию устойчивого развития, покажет практика его применения. Для того чтобы положительный вектор преобладал, сами рыбаки, их общественные организации всех уровней (ассоциации, объединения, профсоюзы и т.д.) должны взять под особый контроль качественную подготовку подзаконных актов, которые будут влиять на практическую рыболовную деятельность, а главное – исполнение на практике всех положений упомянутого Закона и вводимых подзаконных актов органами власти всех уровней.

