



## Позитивные и негативные аспекты

Д-р юрид. наук, проф.,  
заслуженный юрист РФ К.А. Бекашев

**Принятый 26 ноября 2004 г. Государственной Думой Федеральный закон Российской Федерации «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» разрабатывался с 1993 г.**

Идея разработки Закона принадлежит тогдашнему председателю Комитета РФ по рыболовству В.Ф. Корельскому. Осенью 1993 г. он пригласил меня – советника по правовым вопросам – для обсуждения плана законотворческих работ Комитета и поручил разработать концепцию законопроекта о рыболовстве. В подготовленном документе была приведена структура будущего законодательного акта. Первоначально планировалось разработать «Кодекс о рыболовстве и аквакультуре» – по типу водного, земельного, горного, лесного и других природоресурсовых кодексов (такой кодекс имеется в Чили и других странах). Проект был подготовлен и представлен в природоресурсовый комитет Государственной Думы в 1994 г. Поскольку Кодекс должен был охватить все аспекты изучения, использования и охраны биоресурсов, аппарат Госдумы рекомендовал на его базе разработать проект «Закона о рыболовстве». В Комитете по

рыболовству мнения разделились: одна группа специалистов предлагала разработать отдельные законы – о рыболовстве в Мировом океане и о рыболовстве во внутренних водоемах. Другие сотрудники считали целесообразным принятие единого документа. Превалировала точка зрения второй группы.

Будучи советником по правовым вопросам руководителей рыбохозяйственного комплекса: В.Ф. Корельского, А.В. Родина, В.А. Измайлова, Н.А. Ермакова, Ю.П. Синельника, Е.Н. Наздратенко, В.И. Буркова, а затем и А.В. Гордеева, я постоянно занимался вопросами, связанными с разработкой законопроекта, участвовал в более чем 90 конференциях, заседаниях и совещаниях, на которых рассматривались Закон в целом или его разделы.

Подписанный в конце 2004 г. Закон официально является третьим вариантом. Первый принят Думой 21 марта 2001 г., одобрен Советом Федерации 4 апреля 2001 г. и направлен Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В.В. Путин в своем письме Председателю Государственной Думы Г.Н. Селезневу от 18 апреля 2001 г. отметил, что принятый Думой Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» содержит положения, которые не соответствуют Конституции РФ; применение его приведет к игнорированию требований других федеральных законов и Конституции РФ. По тексту были сделано более 30 существенных замечаний.

В результате в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ Президент отклонил ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Специальная комиссия, созданная Госдумой и Советом Федерации, предложила 24 декабря 2002 г. новую редакцию Закона с прежним названием. Однако депутаты отвергли этот вариант.

Очередная Согласительная комиссия с привлечением экспертов разработала третью редакцию Закона (по существу, новую), которая была подписана Президентом 20 декабря и опубликована в «Российской газете» 23 декабря 2004 г.

Над проектами Закона на различных этапах работали многие специалисты, и прежде всего руководители рыбохозяйственного комплекса: А.В. Гордеев, В.Ф. Корельский и С.В. Ильясов, а также В.А. Измайлов, М.В. Дементьев, Ю.И. Москальцов, В.К. Киселев, В.С. Белов, Б.Н. Котенев, М.Л. Кашинцев, Е.С. Кац и другие.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» состоит из 7 глав. **Наиболее принципиальными являются следующие его положения.**

**Во-первых**, в ст. 11 установлено, что право пользования водными биоресурсами возникает на основании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, договора пользования рыбопромысловым участком и по иным основаниям, предусмотренным Законом. В этой статье речь идет о разрешительном типе правового регулирования рыбохозяйственных отношений как основе российского рыболовного права. Этот принцип базируется на ст. 9, 36, 72 Конституции РФ. В ст. 9 Конституции РФ установлены публичные требования к использованию и охране земель и других природных ресурсов, а уже во вторую очередь предусмотрена возможность нахождения земельных участков и других природных ресурсов в частной собственности.

О разрешительном типе правового регулирования отношений собственности говорится в п. 3 ст. 129 ГК РФ, где предусмотрено, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

**Во-вторых**, в Законе легализованы известные многие годы виды рыболовства. Однако один из видов рыболовства упоминается впервые. Речь идет о рыболовстве в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако не ясно, что означают такие выражения, как «ведение традиционного образа жизни» (и насколько такой образец связан с добычей (выловом) водных биоресурсов), а также «осуществление традиционной хозяйственной деятельности» (кто и каким образом может определить эту деятельность) и кто такие коренные малочисленные народы (Закон об этих народах в силу несовершенства давно всеми забыт). Такой небольшой вопрос может породить немало проблем администрациям субъектов и федеральным органам. Почему-то в ст. 25 Закона Минсельхозу РФ поручено утвердить порядок рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности этих народов. Поскольку предметом ре-

гулирования являются отношения Федерации и ее субъектов, данный вопрос вправе регламентировать только Правительство и Президент Российской Федерации.

**В третьих,** в отличие от ранее действовавшего порядка, установленного постановлением Правительства РФ № 704, Закон определяет иную процедуру разработки и утверждения общих допустимых уловов водных биоресурсов. Схематично эта процедура должна выглядеть следующим образом. Ежегодно ОДУ определяется Федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (Росрыболовство) и утверждается Минсельхозом РФ. Ранее ОДУ утверждался Правительством РФ. Последнее теперь уполномочивается лишь устанавливать порядок и сроки определения и утверждения ОДУ, а также порядок внесения в них изменений. Вероятно, такая процедура упростит принятие ОДУ, так как ранее неоднократно Правительство задерживало его утверждение, что создавало напряженность с выходом судов в районы промысла.

**В четвертых,** следует отметить также порядок распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов между пользователями, изложенный в ст. 31 Закона. Промышленные, прибрежные квоты и квоты в районах действия международных договоров распределяются между пользователями на срок не менее пяти лет путем закрепления за этими лицами долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов. Такие доли определяются на основании данных об объемах добытых (выловленных) ими водных биоресурсов за предыдущие пять лет. Согласно постановлению Правительства № 704 доли должны определяться на основе показателей за предыдущие 3 года. Таким образом, многие предприятия будут отстранены от ведения промысла. Напротив, «рыбные» олигархи получают огромные объемы квот. Как будет разрешена складывающаяся ситуация – покажет время. Думаю, что в судебных органах заметно возрастет количество претензионных дел.

**В пятых,** рыбопромышленникам рекомендую внимательно изучить порядок изъятия и перехода от одного лица к другому долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства.

В ст. 32 Закона предусмотрены два основания отчуждения: изъятие и переход долей.

Изъятие долей осуществляется принудительно Росрыболовством в случае пре-

кращения права пользования водными биоресурсами. Оно может быть прекращено по истечении срока пользования; по соглашению между пользователем ресурсами и Росрыболовством; в случае возникновения условия, которое предусмотрено разрешением на добычу ресурсов или договором пользования рыбопромышленным участком и с возникновением которого прекращается право пользования водными биоресурсами; по решению суда; при отказе пользователя водными биоресурсами; при ликвидации юридического лица или в связи со смертью гражданина, которому водные биоресурсы были предоставлены в пользование; при возникновении необходимости использовать водные объекты для государственных нужд. Разумеется, этим не исчерпывается перечень оснований для изъятия доли. Она может быть принудительно отчуждена в случае систематического нарушения правил рыболовства, неуплаты или сокрытия налогов и т.д.

Вторым основанием изъятия доли является передача его индивидуальному российскому предпринимателю или юридическому лицу, имеющему право на эксплуатацию биоресурсов. Такая передача может быть осуществлена двумя способами: путем заключения договора или организации аукциона. При разработке порядка заключения и регистрации договора на передачу доли между двумя департаментами Минсельхоза (правовым и рыбхозполитики) возник спор о том, может ли праводержатель доли напрямую заключить договор с приобретателем доли без согласия Росрыболовства. По мнению Депправа, правообладатель доли обязан вернуть ее Росрыболовству, поскольку без согласия собственника водных биоресурсов не может быть совершена сделка по отчуждению доли (ст. 209 ГК РФ). Депрыбхозполитики, напротив, полагал, что доля в общем объеме квоты не является собственностью. Она дает лишь право на получение соответствующей квоты. Иными словами, доля ежегодно материализуется путем выделения квоты в соответствии с принятыми правилами.

Как нам представляется, позиция Депрыбхозполитики является обоснованной и базируется на нормах гражданского права. Следует подчеркнуть, что доля в общем объеме квот не имеет стоимости и договор о ее передаче не является договором купли-продажи вещи. Однако договор о переходе доли должен быть зарегистрирован Росрыболовством.

Порядок изъятия долей и порядок заключения и регистрации договора о пере-

ходе доли в ближайшее время будут утверждены Минсельхозом РФ и зарегистрированы в Минюсте РФ.

**Выше нами были отмечены позитивные положения Закона.** Разумеется, этими рассуждениями не исчерпываются его положительные качества. Закон нужен для прекращения дальнейшего развала рыбохозяйственного комплекса и растаскивания его важных компонентов другими министерствами и ведомствами.

Вместе с тем **Закон имеет немало негативных аспектов,** которые могут стать сдерживающими факторами в стабилизации общественных отношений в рыболовстве.

**Во-первых,** Закон сконструирован под действующую административную реформу. Почти в каждой статье содержатся поручения Правительству, Минсельхозу, Росрыболовству и Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному контролю. Не секрет, что административная реформа воспринята неоднозначно (а проще сказать – негативно), и, вероятно, она будет совершенствоваться, будут ликвидированы отдельные ее звенья. Если это произойдет, то невозможно будет понять, какие функции надлежит выполнять новым органам и будут ли их нормативные правовые акты легитимными. Тогда потребуются существенная корректировка Закона.

**Во-вторых,** большинство статей Закона не регламентируют те или иные общественные отношения по поводу добычи водных биоресурсов. Они содержат отсылочные положения.

В принятой редакции многие положения Закона являются декларативными. Припоминаю, как в ходе работы над первым и вторым проектами ряд лиц обвинял нас в том, что нормы Закона не являются нормами прямого действия. Однако принятый документ побил все рекорды. В нем более 50 отсылочных положений. Похоже, составители не утруждали себя разработкой материальных норм. Видимо, гораздо легче было возложить эту миссию на Правительство, Минсельхоз или иные федеральные органы.

В соответствии с Законом необходимо было заранее разработать проекты постановлений Правительства об утверждении 15 нормативных правовых актов. Например, такие судьбоносные для отрасли документы как порядок и сроки определения и утверждения ОДУ, порядок внесения в них изменений; распределение прибрежных квот во внутренних морских водах РФ и в территориальном море РФ между прибрежными субъектами РФ; рас-

пределение промышленных и прибрежных квот на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ; порядок распределения научных квот, квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; порядок проведения государственного мониторинга водных биоресурсов; образование рыбохозяйственных заповедных зон и т.д.

Минсельхоз РФ в соответствии с Законом должен в кратчайший срок разработать, согласовать с соответствующими министерствами и ведомствами и утвердить 20 нормативных правовых документов. В частности, перечень видов водных биоресурсов, которые являются объектами рыбоводства; типовые правила рыболовства; правила рыболовства для рыбохозяйственных бассейнов; порядок распределения прибрежных квот во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ; порядок проведения аукционов по продаже промышленных квот; порядок определения нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного назначения; порядок изъятия долей в общем объеме квот добычи водных биоресурсов и др.

Росрыболовство на своем уровне должно утвердить ряд правоприменительных актов.

Разработка и утверждение нормативных правовых актов является кропотливым и длительным мероприятием. Например, выполненный ВНИРО проект нормативного акта (скажем, постановления Правительства) должен быть согласован с Росрыболовством, Минэкономразвития, Минфином, ФАСом, Минюстом, МИДом и другими министерствами и ведомствами. Если учесть, что каждый из перечисленных органов имеет право «вето», то проект документа может циркулировать до года и более. По моим подсчетам (сразу скажу – довольно оптимистичным), на разработку и принятие перечисленных в Законе нормативных правовых актов с учетом бюрократических проволочек потребуется пять-шесть лет. Можно, конечно, привлечь спецпорученцев. Но это будет стоить **очень дорого**.

**В четвертых**, в Законе не разъяснено, кто является Федеральным органом по рыболовству, который наделен властными полномочиями, в том числе по принятию нормативных правовых актов. Сегодня таковыми нельзя считать Минсельхоз РФ и Росрыболовство. Более того, несуществующий ныне орган наделен ис-

ключительно важными функциями по оформлению, выдаче, регистрации решений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесение изменений в такие разрешения.

**В-пятых**, как юрист-международник с удивлением обнаружил в Законе большое количество терминов и выражений, которые противоречат Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (РФ – участница), и федеральным законам РФ. Например, в ст. 5 Закона говорится о рыбопромысловых судах, находящихся в открытом водном пространстве вне пределов РФ. В морском праве нет понятий «открытое водное пространство» и «пределы Российской Федерации». В ст. 19 использовано некорректное словосочетание: «... в водах, не находящихся под юрисдикцией Российской Федерации». Вместо выражения «суда, приписанные к портам» (ст. 5) надо было бы написать «порт регистрации судна» (как в КТМ РФ).

**В-шестых**, по законодательству РФ гражданин не может заниматься промышленным рыболовством в Мировом океане, хотя Закон почему-то признает его субъектом правоотношений в области рыболовства (ст. 14).

Перечень недостатков Закона можно продолжить без труда и далее. Об изложенных выше и других я говорил на заседаниях рабочих групп и Согласительной комиссии, а также в личной беседе с руководством Комитета Думы по природным ресурсам. Но, увы! Мои предложения никого не заинтересовали. Кстати, журнал «Морское право и практика» в текущем году намерен опубликовать комментарии к ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Закон, как и следовало ожидать, получил неоднозначную оценку у специалистов.

Одна группа положительно оценила факт принятия этого закона. Так, министр сельского хозяйства А.В. Гордеев в интервью ИТАР–ТАСС 22 декабря 2004 г. отметил, что данный Закон создал адекватную нынешним условиям законодательную базу для рыбного хозяйства. По мнению бывшего директора Департамента рыбохозяйственной политики В.Ф. Корельского, Закон «впервые определяет политические и правовые отношения в отрасли на перспективу. Среди них гласность, множественность собственности, платность, учет интересов прибрежного населения и т.д.» (*«Рыба и морепродукты»*, 2004, № 4, с. 7).

Другая группа весьма негативно отзывалась о принятом Законе. Например, гу-

бернатор Приморского края С.М. Дарькин в письме Президенту Российской Федерации В.В. Путину и в выступлении на заседании Комиссии Правительства по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса 20 января 2005 г. отметил, что Закон далек от совершенства, требует больших корректировок и серьезных доработки. По мнению С.М. Дарькина, Закон содержит ряд недостатков, создающих новые препятствия для развития и повышения конкурентоспособности рыбной промышленности России. Губернатор предложил разработать проект поправок в Закон с тем, чтобы довести его до условия, отвечающего современным тенденциям в регулировании рыболовства.

Мы не разделяем предложения С.М. Дарькина о необходимости дополнения Закона. Если выбрать этот путь улучшения Закона, то число поправок превысит количество статей Закона и создаст неудобства пользования им. На наш взгляд, необходимо разработать и принять несколько самостоятельных федеральных законов, например: «О государственном регулировании и контроле в сфере управления водными биоресурсами» (его разработка была предусмотрена планом законотворческих работ Правительства); «О разведении рыб, ракообразных и моллюсков»; «О контроле за качеством рыбы и рыбных товаров»; «О концессионной политике в области рыболовства»; «О сохранении осетровых видов рыб, рациональном использовании их запасов и о государственном обороте продукции из них». Эти проблемы в Законе даже не обозначены.

