

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Н. Г. Жаворонкова\*,

Г. В. Выпханова\*\*

## Актуальные проблемы совершенствования государственной политики и законодательства в сфере использования и охраны водных биологических ресурсов<sup>1</sup>

***Аннотация.** Статья содержит анализ теоретических проблем, связанных с понятийным аппаратом в области развития рыбного хозяйства, рыболовства, использования, сохранения и охраны водных биологических ресурсов, имеющих определяющее значение для совершенствования и реализации государственной политики, а также законодательства в данной области. Приведены характеристики рыбохозяйственной отрасли, обуславливающие комплексный межотраслевой характер регулирования отношений в данной области нормами предпринимательского, экологического, природоресурсного и иных отраслей права. Показано соотношение понятий «рыбное хозяйство» и «рыболовство», рассмотрены их характерные признаки. Обоснована необходимость устранения несоответствий между содержанием легальных понятий «охрана», «воспроизводство», «рациональное использование» водных биоресурсов и концептуальными подходами, использованными при определении понятийного аппарата в экологическом и природоресурсном законодательстве. Выявлены проблемы обеспечения согласованности политико-правовых документов, определяющих цели, задачи и основные направления государственной политики в указанной сфере, законодательства и документов стратегического планирования. Обоснованы предложения по их совершенствованию.*

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

---

© Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В., 2017

\* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Gavoron49@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

\*\* Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

viphanova@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Ключевые слова:** водные биологические ресурсы, рациональное использование, воспроизводство и охрана, документы стратегического планирования, государственная политика, отношения в области рыболовства, рыбное хозяйство, экологоориентированные задачи, экологическая безопасность рыболовства, законодательство об аквакультуре.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.85.12.187-193**

**П**равовое регулирование отношений в области рыболовства и сохранения рыбных биологических ресурсов неотделимо от государственной политики в этой области, которая реализуется в рамках документов, определяющих развитие рыбного хозяйства как важной отрасли российской экономики. Использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов определены в качестве одного из основных направлений государственной политики в Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 02.09.2003 № 1265-р (ред. от 21.07.2008). По данному направлению в рамках формирования комплексного подхода к государственному управлению развитием отрасли в Концепции предусмотрено решение следующих задач:

- обеспечение рационального использования водных биологических ресурсов с учетом промысловой нагрузки на эти ресурсы;
- развитие искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов, а также формирование генофондных коллекций и маточных стад ценных видов водных биологических ресурсов;
- совершенствование системы охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также обеспечение действенного государственного контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания.

Для решения этих задач ключевое значение имеет правовое обеспечение отношений по использованию, охране и воспроизводству водных биологических ресурсов. В Концепции поставлена задача совершенствования нормативной правовой базы в области рыбного хозяйства, соответствующей его эффективному развитию.

Ключевым вопросом совершенствования законодательства и государственной политики в этой области является уточнение понятийного аппарата, в первую очередь — определение содержательных признаков понятий «рыболовство» и «рыбное хозяйство». Этот вопрос имеет принципиальное значение, поскольку при осуществлении рыболовства и развитии рыбного хозяйства как отрасли российской экономики возникают отношения, связанные с использованием, охраной и воспроизводством водных биологических ресурсов.

Указанные понятия являются взаимосвязанными, но не тождественными. Современная рыбохозяйственная отрасль представляет собой сложный комплекс, содержащий товарные, биологические, технологические, продовольственные, финансово-экономические, экологические, пространственно-логистические и другие параметры. Развитие отрасли необходимо рассматривать именно как систему элементов или как кластер народнохозяйственного уровня. При этом следует подчеркнуть, что вопросы природно-ресурсного, и прежде всего экологического, характера в документах, определяющих государственную политику развития рыбного хозяйства, становятся в один ряд с экономическими, такими как объем добычи ресурсов, структура товарной продукции, себестоимость, эффективность, вклад отрасли в ВВП. По данным Росстата и Федерального агентства по рыболовству, в 2016 г. вклад рыбохозяйственного комплекса в ВВП составил более 218 млрд руб.<sup>2</sup> Однако в отрасли накопилось достаточно острых проблем, в частности: нехватка современных рыбопромысловых судов, преимущественно сырьевая модель развития, низкая степень переработки, слабая береговая и перерабатывающая инфраструктура, незначительный объем аквакультуры, крайне невысокий процент сопутствующей

<sup>2</sup> Официальный сайт Росрыболовства. URL: <http://fish.gov.ru/> (дата обращения: 16 октября 2017 г.).

продукции, такой как мука, корма, фармацевтика, водоросли и т.д. Следует отметить, что наряду с очевидными отраслевыми достижениями в целом отрасль демонстрирует по сравнению с другими странами, например Норвегией, Китаем и многими другими, низкую динамику развития, многочисленные проблемы экологического характера.

Эти и другие характеристики рыбохозяйственной отрасли обуславливают комплексный межотраслевой характер регулирования отношений в данной области нормами предпринимательского, экологического, природоресурсного и иных отраслей права.

Основу отрасли рыбного хозяйства составляет рыболовство, которое в п. 9 ст. 1 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>3</sup> определяется как деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных Законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Осуществление рыболовства также сопровождается рядом негативных факторов. В частности, на состоянии рыболовства, в том числе на запасах ценных видов водных биологических ресурсов, негативно сказывается рост масштабов незаконного промысла водных биологических ресурсов и нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж. Под угрозой исчезновения находятся осетровые и другие виды рыб.

Для обеспечения рационального рыболовства и преодоления негативной тенденции сокращения рыбных запасов, в том числе товарных запасов ценных пород водных биологических ресурсов, необходимо принятие предусмотренных Законом комплекса мер, отвечающих содержательным признакам, указанным в понятии «сохранение водных биоресурсов», под которым понимается поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осу-

ществления на основе научных данных мер по изучению, **охране, воспроизводству**, рациональному **использованию** водных биоресурсов и охране среды их обитания.

Следует отметить, что в определение данного понятия заложен комплексный подход, на основании которого сохранение включает в себя меры по охране, воспроизводству и использованию водных биологических ресурсов. При этом в нормах Закона отсутствуют правовые нормы, содержание требования к их охране.

Такая конструкция не соответствует концептуальным подходам, примененным к определению понятийного аппарата в экологическом и природоресурсном законодательстве. Так, в ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> предусмотрено широкое понимание «охраны окружающей среды» как деятельности органов государственной власти (Российской Федерации и ее субъектов), органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленной на **сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство** природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Понятие «использование природных ресурсов» определяется как эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Концептуальные подходы, использованные при определении указанного понятийного аппарата, необходимо учитывать и при определении понятий в области рыболовства, сохранения, использования и охраны водных биологических ресурсов. Это обусловлено тем, что правовое регулирование этих отношений основывается на принципе учета значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них как

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы. Как следует из данного принципа, водные биологические ресурсы являются видом природных ресурсов и природным объектом, являющимся составной частью природной и, соответственно, окружающей среды.

Указанная несогласованность понятийного аппарата снижает эффективность законодательства, составляющего основу развития рыбохозяйственной отрасли, к которому, наряду с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», относится также Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Кроме того, необходимо решение указанных проблем и в документах, определяющих государственную политику в области рыболовства и развития рыбного хозяйства, которые содержат в том числе цели, задачи, основные направления совершенствования законодательства в сфере использования, сохранения и охраны водных биологических ресурсов, определяют вектор его развития. При этом необходимо обратить внимание на отсутствие для данной группы отношений комплексного базового документа, определяющего на системной основе государственную политику, направленную на развитие рыболовства, сохранение, рациональное использование и охрану водных биологических ресурсов, базирующуюся на экосистемном подходе. Такой политико-правовой документ необходимо разработать по аналогии с актами, принятыми в отношении других природных ресурсов, например, распоряжением Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года<sup>6</sup>.

При этом достижение стратегических целей государственной политики в области рыболовства и водных биологических ресурсов должно обеспечиваться решением эколого-ориентированных задач. В их числе можно выделить:

- формирование эффективной системы управления в предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения рыбохозяйственной деятельности, включая рациональное использование, сохранение и охрану водных биологических ресурсов;
- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий переработки ихтиофауны;
- восстановление нарушенных естественных экологических систем;
- обеспечение экологически безопасного обращения с отходами рыболовства;
- сохранение природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов ихтиофауны;
- развитие экономического регулирования и рыночных инструментов при осуществлении рыболовства;
- совершенствование системы государственного экологического мониторинга и контроля в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Разработка и реализация Основ рыбохозяйственной государственной политики, включающей использование, воспроизводство и охрану водных биологических ресурсов, должны осуществляться в соответствии со следующими экологическими принципами:

- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства. В части социальных интересов необходимо обеспечить сохранение мест традиционного рыболовства, поселений и территорий, создание рабочих мест, поддержку промыслов, развитие экотуризма как части рыболовства;

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3440.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2003. № 40 (ч. III). Ст. 5096.

- охрана, воспроизводство и рациональное использование рыбных (и ихтиофауны) ресурсов как необходимые условия развития государства, территорий, общества;
- приоритетность сохранения естественных экологических систем, включающих пресноводные, морские, искусственно созданные акватории;
- презумпция экологической опасности планируемой экономической и рыбохозяйственной, иной деятельности;
- обязательность оценки намечаемого воздействия на окружающую среду при принятии решений о строительстве рыбохозяйственных комплексов, перерабатывающих производств, осуществлении экономической деятельности в рыбохозяйственном комплексе;
- запрещение осуществления рыбохозяйственной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда организмов, обитающих в воде, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям водной среды;
- обеспечение соответствия рыбохозяйственной деятельности требованиям экологической безопасности;
- участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на пользование водохозяйственным объектом;
- полное возмещение вреда, нанесенного неправомерной рыбохозяйственной деятельностью;
- развитие международного сотрудничества в решении глобальных рыбопромысловых проблем и применении международных стандартов в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Документы, определяющую государственную политику в области рыболовства и развития рыбного хозяйства, а также обеспечения рационального использования, сохранения и охраны водных биологических ресурсов должны быть взаимосвязаны с основными документами стратегического и программно-целевого планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>7</sup>. Этим вопросам в последнее время в доктрине экологического права уделяется особое внимание применительно к формированию и реализации государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, рационального использования природных ресурсов, осуществления экологического управления<sup>8</sup>.

Для реализации государственной политики, исполнения требований законодательства и осуществления управления в рассматриваемой области определяющее значение имеет Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная приказом Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246<sup>9</sup>, которая развивает основные положения Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года. Следует отметить, что в настоящее время обсуждается проект Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2030 года<sup>10</sup>.

Следует остановиться на некоторых проблемных моментах, влияющих на развитие рыболовства, сохранение, использование и охрану водных биологических ресурсов. В первую очередь это касается целеполагания. Проектом Стратегии 2030 в числе долгосрочных стратегических целей и задач определено обеспечение национальной продовольственной безопас-

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

<sup>8</sup> См.: Выпханова Г.В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29 ; Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма, Инфра-М, 2014. 160 с.

<sup>9</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Официальный сайт Росрыболовства. URL: <http://fish.gov.ru/> (дата обращения: 16 октября 2017 г.).

ности. Экологические ориентиры ограничены декларированием снижения негативного воздействия на окружающую среду. Целевые установки в части рационального использования водных биологических ресурсов в проекте Стратегии 2030 конкретизированы недостаточно, а в части их сохранения и охраны не нашли отражения.

Вместе с тем, основываясь на принципах и базовых положениях федерального законодательства, принципиально включение в Стратегию решение задач по рациональному использованию водных биологических ресурсов, их воспроизводству, в том числе развитию искусственного воспроизводства и аквакультуры; восстановлению и сохранению ресурсно-сырьевой базы рыболовства; сохранению особо ценных и ценных видов водных биоресурсов; соблюдению дифференцированного правового режима водных биоресурсов на основании учета их биологических особенностей, экономического значения, доступности для использования, района добычи (вылова) и других факторов.

Принципиальными вопросами, требующими отражения в Стратегии 2020, являются защита биоресурсов, экологическая безопасность сферы рыболовства. Стратегической (экологической) целью государственной политики в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов является решение сопряженных социально-экономических задач, обеспечивающих экологически безопасный, качественно ориентированный рост добычи и переработки рыбных ресурсов, сохранение благоприятного состояния окружающей среды, биологического разнообразия и природных ихтиологических ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на доступные биоресурсы, обеспечение экологической безопасности.

Проблемы совершенствования государственной политики и законодательства в области рыболовства и водных биологических ресурсов не ограничиваются рамками рассмотренных вопросов и требуют проведения специальных системных межотраслевых исследований.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
2. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма, Инфра-М, 2014. — 160 с.

*Материал поступил в редакцию 16 октября 2017 г.*

#### CURRENT ISSUES OF IMPROVING PUBLIC POLICY AND LEGISLATION IN THE SPHERE OF USE AND PROTECTION OF AQUATIC BIOLOGICAL RESOURCES

**ZHAVORONKOVA Natalia Grigorievna** — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
Gavoron49@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**VYPKHANOVA Galina Viktorovna** — Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
viphanova@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**Abstract.** *The article analyzes some theoretical problems related to the conceptual apparatus in the field of fishing industry development, fisheries, conservation and protection of aquatic biological resources crucial for improvement and realization of the public policy and legislation in this area. The authors provide characteristics of the fishing industry, contributing to an integrated cross-sectoral nature of regulation of relations in the field*

*of business standards, environmental, natural resources, etc. branches of law. The relationship between the concepts of 'fishing industry' and 'fishery' is shown, their features are considered. The authors prove the necessity to eliminate inconsistencies between the content of the legal concepts 'protection', 'reproduction', 'rational use' of aquatic bioresources and conceptual approaches used when defining a conceptual apparatus in environmental and natural resources legislation. The problems of ensuring consistency of legal documents that define the goals, objectives and main directions of the public policy in this sphere, legislation and strategic planning are highlighted. The proposals for their improvement are substantiated.*

**Keywords:** *aquatic biological resources, rational use, reproduction and protection, strategic planning documents, public policy, relations in the field of fisheries, fishing industry, environmentally oriented tasks, environmental safety, fisheries, aquaculture legislation.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vyphanova G. V., Zhavoronkova N. G. Gosudarstvennaja jekologicheskaja politika i dokumenty strategicheskogo planirovanija // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 24—29.
2. Prirodoresurnoe zakonodatel'stvo v uslovijah modernizacii jekonomiki Rossii: sovremennye problemy razvitija : monografija / V. B. Agafonov, V. K. Bykovskij, G. V. Vyphanova [i dr.] ; pod red. N. G. Zhavoronkovej. — M. : Norma, Infra-M, 2014. — 160 s.