

Хозяйственное использование и сохранение водных биологических ресурсов в России: проблемы правового регулирования

© 2022. А. М. Торцев, к. б. н., н. с.,

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Уральского отделения Российской академии наук, 163000, Россия, г. Архангельск, Набережная Северной Двины, д. 23, e-mail: torzevalex@yandex.ru.

Водные животные и растения являются важной частью экосистем и вовлечены человеком в качестве ресурса в хозяйственный оборот. Использование водных биологических ресурсов (далее – водных биоресурсов) является важным источником доходов и благосостояния прибрежных сообществ, а также драйвером социально-экономического развития регионов. В настоящее время регулирование сферы использования водных биоресурсов предполагает сбалансированное хозяйственное освоение ресурсов на долгосрочной основе при сохранении их для удовлетворения потребностей будущих поколений. При этом хозяйственное использование водных биоресурсов можно подразделить на прямое – рыболовство, и косвенное – при использовании акватории и берегов водных объектов. Целью работы является исследование правового регулирования сферы использования водных биоресурсов, выявление проблем и предложение путей их решения. По итогам анализа норм права и научных публикаций, а также интервью с хозяйствующими субъектами показана множественность проблем в регулировании хозяйственной деятельности в сфере использования водных биоресурсов, включая взаимодействие различных отраслей права и внутриведомственных документов. Дальнейшее совершенствование норм регулирования использования водных биоресурсов целесообразно проводить посредством создания межотраслевых экспертных групп с привлечением специалистов различного направления и заинтересованных сторон в рамках проектного управления, а также проведение верификации разрабатываемых норм регулирования с уже действующим законодательством. Кроме того, естественным выглядит совершенствование договорного права в сфере использования водных биоресурсов. Таким образом, гармонизация регулирования хозяйственной деятельности в сфере использования водных биоресурсов позволит снять излишние административные барьеры для развития бизнеса и в то же время сохранить природные ресурсы.

Ключевые слова: водные биоресурсы, хозяйственное использование, правовое регулирование.

Problems of legal regulation of commercial use and conservation of fishery resources

© 2022. А. М. Tortsev ORCID: 0000-0002-2329-0042

N. Laverov Federal Center for Integrated Arctic Research of the Ural Branch of the Russian Academy of Science, 23, Northern Dvina Embankment, Arkhangelsk, Russia, 163000, e-mail: torzevalex@yandex.ru

Fish, aquatic animals and plants are an important part of ecosystems. They are involved as a resource in economic activity by humans. The fishery resources are an important source of income and welfare of coastal communities and a driver of the socio-economic development of the regions. Balanced long-term management and conservation of fisheries resources for future generations is the basis for regulating commercial activities. Fishery resources are an element of direct and indirect economic activity of entrepreneurs who carry out fishing and use the shores of water areas. The study of the legal regulation of the use of fishery resources, identifying problems and suggesting ways to solve them is the aim of the research. The methods of content analysis, systematization and structuring of information were used in the research. Analysis of legal norms and scientific publications, interviews with economic entities were carried out. The study of the regulation of economic activity revealed a multiplicity of problems associated with the interaction of various branches of law and departmental documents in the field of fishery resources. We have prepared proposals for the development of regulatory standards, including: the creation of intersectional expert groups with the involvement of specialists in various fields and stakeholders, verification of the developed regulatory standards and improvement of contract law in the use of fishery resources. Thus, harmonization of economic regulation will remove administrative barriers to economic growth and preserve natural resources at the same time.

Keywords: fishery resources, commercial activity, legal regulation.

Водные биоресурсы играют важную роль в поддержании баланса экосистем, а также в развитии и обеспечении продовольственной безопасности страны. С одной стороны, они являются источником продовольствия, способствуют созданию рабочих мест и экономическому росту страны. В 2017 г. общемировые уловы водных биоресурсов составили 92500 тыс. т, выращено 80100 тыс. т продукции аквакультуры, а общая стоимость продаж рыбной продукции достигла 383 млрд долларов США [1]. Однако избыточная добыча водных биоресурсов и загрязнение вод способствуют нанесению существенного вреда популяциям рыб. Следует отметить, что с 1990 г. примерно 25% водных биоресурсов используется чрезмерно, что приводит к истощению их запасов [2].

Необходимо отметить, что термин «водные биоресурсы» весьма широк и включает в себя рыб, водных беспозвоночных, водных млекопитающих, водоросли, других водных животных и растений, находящихся в состоянии естественной свободы. В то же время в зарубежной практике зачастую используют практически аналогичный по содержанию термин «рыбные ресурсы» (fishery resources) [3].

Взгляды на регулирование сферы использования водных биоресурсов сформировались не сразу и в историческом аспекте прошли сложный путь: от полного отрицания необходимости регулирования до создания сложной системы регуляторных норм в использовании ресурсов. Однако постепенно, в связи с увеличением антропогенного влияния на водные биоресурсы вследствие повышения их использования как источника продовольствия, происходит осознание ограниченности рыбных запасов и необходимости их сохранения, что послужило расширению мер по регулированию использования водных биоресурсов посредством установления ряда ограничений на их эксплуатацию. Так, например, избыточный вылов трески у побережья острова Ньюфаундленд привёл к существенному сокращению популяции трески, что, соответственно, повлекло снижение уловов и запрет на её лов [4]. Социально-экономическими последствиями перелома трески стали закрытие рыбооловецких предприятий и сокращение почти 40 тыс. рабочих мест в рыбохозяйственном комплексе [5].

В настоящее время регулирование сферы использования водных биоресурсов предполагает сбалансированное хозяйственное освоение ресурсов на долгосрочной основе при сохранении их для удовлетворения потребностей будущих поколений. При этом хозяйственная

деятельность на водных объектах связана с прямым или косвенным использованием водных биоресурсов. Условно можно выделить 2 категории такого использования:

1. Хозяйственная деятельность, направленная на изъятие водных биоресурсов из среды их обитания, т. е. рыболовство. В ходе такой деятельности осуществляется прямое воздействие на ресурсы в виде их изъятия из естественной среды обитания в рамках установленных объёмов добычи.

2. Хозяйственная деятельность, направленная на использование акватории и берегов водных объектов и водных ресурсов, т. е. строительство гидротехнических сооружений, забор водных ресурсов, сброс сточных вод, добыча полезных ископаемых и т. д. В ходе таких работ зачастую происходит сокращение среды обитания рыб и снижение их кормовой базы. При этом правовыми нормами эта деятельность фактически отнесена к использованию водных биоресурсов, поскольку согласно Федеральному закону от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и методике [6] итоговый размер вреда, причинённый водным биоресурсам, исчисляется в натуральном выражении в единицах измерения массы рыб. Кроме того, возмещение такого вреда в подавляющем большинстве случаев осуществляется посредством искусственного воспроизводства и выпуска личинок (молоди) рыб в водные объекты [7].

Относительно международного опыта регулирования использования водных биоресурсов стоит отметить следующее. С одной стороны, регулирование сферы рыболовства в развитых зарубежных странах (ЕС, США и Канада) и Российской Федерации (РФ) основано, главным образом, на схожих принципах [8]. С другой стороны, например, в европейских странах сложилась несколько иная практика, связанная с косвенным использованием водных биоресурсов. Определение вреда, наносимого водной экосистеме, определяется экспертным суждением и не предполагает применения специальных методик [9, 10].

Таким образом, целью работы является исследование правового регулирования сферы использования водных биоресурсов в Российской Федерации, выявление проблем и предложение путей их решения.

Материалы и методы исследования

В исследовании применяли методы контент-анализа, систематизации и струк-

туризации информации. Исследовательская работа проведена в несколько этапов:

1. Анализ федерального законодательства в сфере регулирования хозяйственной деятельности в сфере использования водных биоресурсов, включая федеральные законы, постановления правительства РФ, ведомственные акты. Исследование проводили с применением справочно-правовых систем «Гарант» и «Кодекс». Кроме того, проведён анализ научных публикаций в сфере использования гидробионтов с применением инструментов поиска на сайте Научной электронной библиотеки eLIBRARY.RU и средств семантического поиска на сайте ResearchGate за период 2000–2019 гг. Ключевые слова, использованные в процессе поиска: водные биоресурсы, рыбные ресурсы, правовое регулирование, хозяйственное использование, сохранение биоразнообразия. Выделены часто встречающиеся проблемы в сфере регулирования использования ресурсов.

2. Интервью с хозяйствующими субъектами, в ходе которых выделены основные проблемы правоприменения регулирования деятельности, в том числе на стыке отраслей права.

3. Полученные данные систематизированы и на их основе разработаны меры по совершенствованию регуляторных норм в сфере использования водных биоресурсов.

Результаты и обсуждение

В настоящее время можно выделить следующие (но не единственные) проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности в сфере использования водных биоресурсов в РФ.

1. Взаимодействие различных отраслей права в пределах одной акватории.

1.1. Создание и расширение территории особо охраняемых природных территорий в целях сохранения экосистем и вступление в действие ряда ограничений на осуществление хозяйственной деятельности может приводить к невозможности осуществления рыболовства в традиционных районах промысла или ведения иной деятельности. Ярким примером может выступить запрет на осуществление промышленного рыболовства в Унской губе Белого моря в результате создания национального парка Онежское Поморье, что повлекло развитие конфликтной ситуации [11].

1.2. Взаимодействие нескольких отраслей права при осуществлении рыболовства. Так, в

ходе осуществления добычи рыбы промышленные бригады в той или иной мере задействуют прибрежные участки земли в целях проведения операций с орудиями лова, проживания, приёмки рыбной продукции и т. д. При этом договор о предоставлении рыболовного участка распространяется только на акваторию водного объекта, что влечёт необходимость аренды земельных участков, выделение которых происходит отдельно от процедуры предоставления рыболовного участка. Кроме того, например, Водным кодексом РФ введено ограничение на передвижение автотранспорта в водоохранной зоне водного объекта вне дорог. В качестве другого примера можно привести лов краснокнижных видов рыб в научно-исследовательских целях. В ходе таких работ используются сетные орудия лова с различной ячейкой, что обуславливает прилов иных видов рыб. При этом рыболовство первых регулируется актами Министерства природных ресурсов и экологии РФ, а вторых – актами Министерства сельского хозяйства РФ, что влечёт необходимость оформления нескольких разрешительных документов и подготовки множественной отчётности.

2. Взаимодействие различных внутриведомственных норм права в пределах одной акватории.

2.1. Совместное использование акватории для осуществления различных видов деятельности на основе разрешительных документов. Так, например, в одном и том же районе водного объекта может осуществляться рыболовство с постановкой стационарного орудия добычи – сёмужьего выбоя на основе договора о предоставлении рыболовного участка и решения региональной комиссии о регулировании добычи анадромных видов рыб [12]. В то же время в этом же районе на основе решения о согласовании хозяйственной деятельности может происходить разработка месторождения песка с использованием плавкрана, в ходе работы которого образуются шлейфы взвешенных веществ, что оказывает сильное воздействие на результативность добычи рыбы. Другим примером может являться осуществление 2 видов рыболовства – промышленного и любительского – на одной акватории водного объекта. При этом хозяйствующий субъект несёт затраты на участие в конкурсе на право заключения договора о предоставлении участка и содержание такого участка. В то же время рыбаки-любители могут осуществлять лов на его участке сво-

бодно и бесплатно [13], что приводит к конфликту интересов сторон.

2.2. Распространение действия специализированного отраслевого законодательства на широкий круг хозяйственной деятельности. Правилами рыболовства для различных рыбохозяйственных бассейнов предусмотрены ограничения по срокам осуществления рыболовства. В то же время такие ограничения, изначально предусмотренные под определённый вид деятельности, зачастую распространяют в ходе подготовки разрешительных документов и на ведение хозяйственной деятельности, связанной со строительством и реконструкцией гидротехнических объектов. С одной стороны, это позволяет предотвратить нанесение вреда рыбным запасам и обеспечить условия для миграций и нереста рыб. С другой стороны, при осуществлении хозяйственной деятельности субъекты проводят оценку её воздействия на окружающую среду и возмещают нанесённый вред. Кроме того, учитывая небольшой безледовый период на севере нашей страны, такие ограничения значительно сокращают период работ и увеличивают срок реализации проектов.

3. Внутреннее противоречие в норме права. Так, например, согласно [6], хозяйствующим субъектам, деятельность которых наносит вред водным биоресурсам менее 10 кг в натуральном выражении, предоставлена льгота в виде освобождения от обязательства возмещения такого вреда, безотносительно к размеру экосистемы. Однако хозяйствующие субъекты, чья деятельность наносит вред более 10 кг в натуральном выражении, обязаны возместить такой вред в полном объёме, включая первые 10 кг. В конечном счёте, получается, что второй хозяйствующий субъект находится в худшем положении.

Таким образом, анализ норм права и научных публикаций, а также интервью с хозяйствующими субъектами, показали множественность проблем при регулировании хозяйственной деятельности в сфере использования водных биоресурсов в РФ. Зачастую отсутствует чёткость и полнота в формулировке отдельных норм, встречается противоречивость и декларативность положений. Особенно ярко это проявляется на стыке отраслей права при регулировании одной деятельности и даже в ходе правоприменения в рамках одной отрасли. Одной из причин сложностей в регулировании сферы использования водных биоресурсов может являться быстрый рост изменений природоохранного законодательства. Отмечается, что за период 1998–2017 гг. доля

изменений, приходящаяся на один закон, выросла в 17 раз [14]. Другой причиной является отсылочный характер многих норм природоохранного законодательства [15]. Это влечёт за собой правовые пробелы в регулировании смежных областей. Считаем, что дальнейшее развитие природоохранного законодательства и регулирования использования водных биоресурсов, в частности, может проводиться по следующим направлениям.

1. Разработка норм регулирования в сфере использования водных биоресурсов на стыке отраслей права в рамках развиваемого направления проектного управления посредством создания межотраслевых экспертных групп с привлечением заинтересованных сторон. Успешным примером такой работы является подготовка норм, регулирующих получение в аренду без проведения торгов земельного участка для осуществления аквакультуры, что позволило учесть интересы хозяйствующих субъектов при работе на стыке рыбохозяйственного и земельного законодательства.

Частным случаем такой работы может стать разработка методических рекомендаций по процедурам создания особо охраняемых природных территорий, направленных на учёт интересов сторон и снижение числа конфликтных ситуаций, связанных с такими территориями. Примером такого компромисса может являться достижение согласия между органами государственной власти, крупными лесопромышленниками и природоохранными организациями по границам Двинско-Пинежского заказника в Архангельской области [11]. Кроме того, целесообразна проработка и обсуждение вопроса о возмещении затрат, ранее понесённых хозяйствующими субъектами в случае изменения правового режима территории и введения ограничений на осуществление хозяйственной деятельности. Реализация этой меры возможна в рамках применения биоэкономической модели управления водными биоресурсами [16], на основе которой оцениваются биологические и социально-экономические последствия стратегий управления ресурсами.

2. Внутриведомственная разработка норм регулирования в сфере использования водных биоресурсов на основе метода проектного управления посредством создания экспертных групп с привлечением специалистов различного направления и заинтересованных сторон, а также проведение верификации разрабатываемых норм регулирования с уже действующим законодательством.

Так, целесообразна разработка в оценке воздействия на окружающую среду мер по ограничению сроков хозяйственной деятельности с учётом видов работ, мероприятий по предупреждению негативного воздействия, факторов такого воздействия, размера наносимого вреда и предусмотренных мероприятий по возмещению такого вреда. Например, в случае нанесения вреда водным биоресурсам вследствие утраты нерестовых площадей в ходе работ в прибрежной зоне водного объекта и учёта этого в оценке воздействия на окружающую среду целесообразно исключить ограничение по срокам производства работ в пределах указанного района работ.

3. Совершенствование договорного права в сфере использования водных биоресурсов. Одним из направления такой работы может выступить разработка мер, направленных на предоставление экосистемных услуг в сфере возмещения вреда, наносимого рыбам и их кормовой базе путём введения временного ограничения рыболовства в определённом районе добычи водных биоресурсов для восстановления популяций водных организмов с возмещением расходов пользователям, осуществляющим рыболовство. Это позволит в определённой степени учесть интересы сторон при совместной эксплуатации акватории водного объекта. Формой регламентации взаимоотношений в данном случае выступит соглашение между сторонами. Плательщиком в данном случае выступает хозяйствующий субъект, ведущий деятельность на водном объекте, в ходе которой наносится вред водным биоресурсам (например, дноуглубительные работы, добыча песка, прокладка трубопроводов и т. д.). Введение таких соглашений в механизм возмещения вреда позволит расширить возможности для проведения мероприятий и внедрить в практику инструмент естественного восстановления экосистем, а также учесть интересы сторон в использовании водного объекта для различных целей. Практика реализации таких соглашений распространена в зарубежных странах.

Заключение

Таким образом, гармонизация регулирования хозяйственной деятельности в сфере использования водных биоресурсов позволит снять излишние административные барьеры для роста экономики страны и в то же время сохранить природные ресурсы и перейти на развитие страны в рамках сбалансированного развития. Кроме того, совершенствование си-

стемы взаимодействия науки, власти и бизнеса в создании механизма долгосрочного использования водных биоресурсов и согласование интересов сторон при совместном использовании водных объектов позволит достичь синергетического эффекта в их деятельности, направленной на обеспечение максимума уловов при сохранении численности и биологического разнообразия рыб, роста рентабельности рыбодобывающих организаций, поставку населению качественной рыбопродукции, создание рабочих мест, сохранение и развитие прибрежных сообществ.

References

1. FAO yearbook. Fishery and Aquaculture Statistics 2017. Rome. 2019. 108 p. [Internet resource] <http://www.fao.org/3/ca5495t/ca5495t.pdf> (Accessed: 23.10.2019).
2. Fulton E., Smith A.D.M., Smith D.C., van Putten I.E. Human behaviour: the key source of uncertainty in fisheries management // *Fish and Fisheries*. 2010. V. 12. No. 1. P. 2–17. doi: 10.1111/j.1467-2979.2010.00371.x
3. FAO. 2020. The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020. 224 p. doi: 10.4060/ca9229en
4. Cochrane K.L. Reconciling sustainability, economic efficiency and equity in fisheries: the one that got away // *Fish and Fisheries*. 2000. V. 1. No. 1. P. 3–21. doi: 10.1046/j.1467-2979.2000.00003.x
5. Dolan A.H., Taylor M., Neis B., Ommer R., Eyles J., Schneider D., Montevercchi B. Restructuring and health in Canadian coastal communities // *EcoHealth*. 2005. V. 2. P. 1–14. doi: 10.1007/s10393-005-6333-7
6. Rosrybolovstvo order dated 06.05.2020 No. 238 “On approval of the Methodology for determining the consequences of negative impacts during construction, reconstruction, overhaul of capital construction facilities, the introduction of new technological processes and other activities on the state of water biological resources and their habitat and the development of measures to eliminate the consequences of negative effects on the state of water biological resources and the environment their habitat, aimed at restoring their disturbed state” [Internet resource] <https://base.garant.ru> (Accessed: 22.06.2021).
7. Practical guidance on the development and application of measures for the conservation of aquatic biological resources in order to compensate for harm in the conduct of economic and other activities / Ed. A.N. Belousov. Moskva: Edithus, 2016. 272 p. (in Russian).
8. Sivakov D.O. Legal regulation of fisheries in Russia and foreign countries: general and special // *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 2017. No. 5 (66). P. 135–141 (in Russian). doi: 10.12737/article_59bbac21afe586.37871733

9. Miedzinski M. Assessing environmental impacts of research and innovation policy // Study for the European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. Brussels, 2013. 43 p. doi: 10.2777/5779
10. Kaplan E.M., Shvarts A.A., Makushenko M.E., Rumynin V.G., Luneva E.V. Transboundary aspect of assessing the impact of NPPS under construction on aquatic ecosystems: case study of the Baltiiskaya NPP // Water Resources. 2016. V. 43. No. 7. P. 911–922. doi: 10.1134/S0097807816070046
11. Smirennikova E.V., Ukhanova A.V., Voronina L.V. Conflicts in the specially protected natural territories of the Arctic region: identification, analysis and solutions // Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2019. V. 12. No. 3. P. 107–123 (in Russian). doi: 10.15838/esc.2019.3.62.7
12. Studenov I.I., Tortsev A.M. Fishing sites as a tool for managing the region's fish resources // Rybnoe khozyaystvo. 2019. No. 2. P. 30–35 (in Russian).
13. Tortsev A.M., Smirennikova E.V. Perspective directions of development of fishing tourism in the Arkhangelsk region // Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2015. No. 1–1 [Internet resource] <https://science-education.ru/ru/article/view?id=18450> (in Russian) (Accessed: 22.06.2021).
14. Blokov I.P. Environment and its protection in Russia. Change over 25 years. Moskva: OMNO Greenpeace Council, 2018. 432 p. (in Russian).
15. Kruglov V.V. On the problems of legal regulation of environmental protection and rational use of natural resources in the region // Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. 2010. No. 5–6. P. 15–22 (in Russian).
16. Doyen L., Béné C., Bertignac M., Blanchard F., Cissé A.A., Dichmont C., Gourguet S., Guyader O., Hardy P.-Y., Jennings S., Richard Little L., Macher C., Mills D.J., Nussair A., Pascoe S., Perea J.-C., Sanz N., Schwarz A.-M., Smith T., Thébaud O. Ecoviability for ecosystem-based fisheries management // Fish and Fisheries. 2017. V. 18. No. 6. P. 1056–1072. doi: 10.1111/faf.12224