Васильева М.И. Любительское рыболовство: проблемы и перспективы правового регулирования // Хозяйство и право. 2012. № 3. С. 26–42.

Любительское рыболовство:

проблемы и перспективы правового регулирования[[1]](#footnote-2)\*

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются гражданско-правовые и публично-правовые аспекты прав граждан в их взаимосвязи с иными публичными и частными интересами, а также правами лиц, осуществляющих организацию этого вида природопользования. Рассматривается проект федерального закона «О любительском рыболовстве».

ANNOTATION

In the article the civil-legal and publicly-legal aspects of the rights of citizens in their interrelation with other public and private interests are analysed, and also the rights of the persons who are carrying out the organization of this kind of wildlife management. The project of the federal law “About amateur fishery” is examined.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: водные биоресурсы, любительское рыболовство, рыбопромысловый участок, организаторы рыболовства, договор, путевка, платность любительского рыболовства, общественные интересы.

KEY WORDS: water bioresources, amateur fishery, a fishery site, organizers of fishery, the contract, the permit, amateur fishery fees, public interests.

Практика организации любительского рыболовства на предоставленных предпринимателям водных объектах или частях акваторий[[2]](#footnote-3) складывается таким образом, что осложняется доступ населения к местам традиционной рыбной ловли.

Проблемы реализации прав граждан на любительское рыболовство связаны главным образом с негативными тенденциями в правоприменении и управленческой деятельности, но отчасти и с содержанием законодательных норм.

C одной стороны, реализация права на любительское рыболовство поставлена в зависимость от приобретения путевки, что лишает граждан, не желающих пользоваться услугами организаторов рыболовства, получивших рыбопромысловые участки в пользование, возможности рыбачить бесплатно. С другой стороны, пользователи рыбопромысловых участков далеко не всегда оказывают те услуги, которые предполагаются с их стороны по договору оказания услуг, оформляемому путевкой. Если еще иметь в виду, что рыболовы-любители не составляют некоего однородного сообщества с одинаковыми интересами и представлениями о качестве рыбалки как вида отдыха, то можно констатировать, что в данной сфере природопользования сложился довольно серьезный социальный конфликт. В нем сталкиваются разнонаправленные социальные групповые интересы: граждан, заинтересованных в осуществлении бесплатного рыболовства на водных объектах общего пользования и не намеревающихся заключать договоры; граждан, заинтересованных в получении качественных услуг и готовых за них платить; организаторов рыболовства, предпринимателей, стремящихся к доходности их деятельности.

Согласно ст. 24 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон о рыболовстве, Закон) граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, если иное не предусмотрено этим Законом. Любительское и спортивное рыболовство в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, осуществляется с согласия их собственников.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 420-ФЗ (далее — Закон № 420-ФЗ) в ст. 24 Закона о рыболовстве были внесены изменения и дополнения, направленные на регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением любительского и спортивного рыболовства на рыбопромысловых участках, предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на основании договоров для организации любительского и спортивного рыболовства. В этом случае граждане осуществляют данный вид природопользования при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства), а услуги оказываются им на основании договоров возмездного оказания услуг в соответствии с гражданским законодательством. Названным Законом норма, допускающая осуществление гражданами любительского и спортивного рыболовства на рыбопромысловых участках только с согласия пользователей таких участков (ч. 4 ст. 24), признана утратившей силу. Тем самым были расширены права граждан: свободно и бесплатно любительское и спортивное рыболовство можно осуществлять не только на водных объектах общего пользования, но и на рыбопромысловых участках, предназначенных для иных видов рыболовства, например промышленного.

Согласно новой редакции ч. 5 ст. 24 Закона о рыболовстве на рыбопромысловых участках, предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства на основании договоров, предусмотренных ст. 333 Закона, любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами при наличии путевки. На практике это положение толкуется как возложение на граждан обязанности приобретать путевки во всех случаях, в том числе когда они не нуждаются в сервисных услугах и хотели бы осуществлять рыбную ловлю на закрепленных участках бесплатно.

В предшествующей редакции формулировка нормы ч. 5 указанной статьи (в редакции Федерального [закона](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=107200;fld=134;dst=100139) от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ) имела иную направленность: водные биоресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в пользование юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для осуществления предпринимательской деятельности, связанной с оказанием услуг гражданам, осуществляющим любительское и спортивное рыболовство (организации любительского и спортивного рыболовства), на основании договоров. Как видно, здесь предметом регулирования были отношения между пользователями рыбопромысловых участков и органами государственной власти, с которыми заключаются договоры о предоставлении рыбопромыслового участка.

В действующей же редакции предмет регулирования — отношения между пользователями рыбопромысловых участков и гражданами, желающими осуществлять любительское рыболовство на таких участках. Само по себе введение понятия «путевка» не меняет содержание существовавших ранее договорных отношений между сторонами (хотя многие участники обсуждения возникшей ситуации считают, что это так), поскольку данная форма правового регулирования существовала и ранее в соответствии с действующими подзаконными нормативными актами, правилами рыболовства. Различие в том, что теперь субъективное право граждан связывается с фактом приобретения путевки, которая в свою очередь является способом заключения (оформления) договора возмездного оказания услуг. То есть заключение договора с пользователем рыбопромыслового участка — юридический факт, основание возникновения правоотношений между сторонами. И здесь важно понять, во-первых, возникают ли лишь отношения по оказанию услуг либо также отношения по поводу изъятия водно-биологических ресурсов и, во-вторых, есть ли у предпринимателей юридические основания к отказу гражданам в доступе к рыбопромысловым участкам, если граждане не имеют намерения заключать такой договор, то есть покупать путевку.

Аргументацию в пользу защиты интересовграждан следует строить на основе принципов гражданского законодательства: гражданина нельзя обременять обязанностью заключения договора об оказании услуг, поскольку это не соответствует принципу свободы договора и равенства сторон. Граждане, желающие осуществлять любительское рыболовство, имеют право выбора места осуществления рыболовства на водных объектах общего пользования и возможного варианта действий — ловить рыбу с привлечением чьих-либо услуг либо без такового. При этом невостребование названных услуг не может ограничивать установленное законом право на свободную и бесплатную рыбную ловлю.

Но нужно иметь в виду, что организаторы любительского рыболовства на рыбопромысловых участках несут определенные затраты на содержание участка (проводят донно-очистные работы, запускают в водоем рыбу). Согласно п. 8 Формы примерного договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2008 года № 1078, пользователи обязаны осуществлять за счет собственных средств содержание и охрану рыбопромыслового участка, содержать рыбопромысловый участок в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям. В этом смысле запрет свободного рыболовства на участке выглядит уже не как «продажа» права на лов рыбы, являющейся, как правило, федеральной собственностью, право распоряжения которой не может принадлежать предпринимателям, а как реализация ими их законного интереса — получать посредством продажи путевок компенсацию производимых затрат. Полагаю, что в данной ситуации уместно применение конструкции законных интересов как интересов, которые прямо не зафиксированы в содержании статуса участника правоотношения в виде его субъективных прав и потому на них не распространяется защита законодательными нормами, а их законность в том, что они не противоречат логике правового регулирования. Разумеется, принципиально важна в этом случае фактическая сторона ситуации, а именно: осуществляют ли организаторы рыболовства реальные вложения в содержание участков и разведение рыбы. Если нет, то нет и предпосылки к тому, чтобы закрывать доступ к участку гражданам, желающим рыбачить без приобретения услуг. Однако при этом возникают основания для прекращения договора пользования рыбопромысловым участком по причине невыполнения его условий. И здесь важно отметить, что сбалансирование интересов рыбаков-любителей и организаторов рыболовства может быть более эффективным не на стадии выдачи путевки и допуска рыбаков на участок, а ранее — на этапе предоставления рыбопромысловых участков для организации любительского и спортивного рыболовства.

Таким образом, в путевке концентрируются публично-правовые и частноправовые аспекты возникающих правоотношений. Право граждан на бесплатное и свободное любительское рыболовство следует прямо и непосредственно из федерального закона, никакого дополнительного этапа на пути к реализации этого права в виде наделения им посредством продажи путевок быть не должно: в рамках гражданско-правовых отношений невозможно наделение субъекта правом публичного характера, закрепленным в законе.

Поэтому нельзя согласиться с правовой оценкой путевки, предполагающей, что этот документ является правонаделяющим, которая была дана, например, Верховным Судом РФ.

Гражданинподал заявление о признании частично недействующими ряда норм Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Федерального агентства по рыболовству (далее — Росрыболовство) от 27 октября 2008 года № 272[[3]](#footnote-4). Его мотивировка состояла в том, что требование к гражданам получить согласие пользователя рыбопромысловым участком и заключить с ним договор не соответствует ч. 1 ст. 24 Закона о рыболовстве, где закреплено право граждан осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, противоречит положениям Водного кодекса РФ, устанавливающим равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами (п. 7 ст. 3), а также право каждого гражданина иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных нужд (ч. 2 ст. 6). По мнению заявителя, обязанность заключать договор на оказание услуг на водоемах общего пользования с предпринимателями не соответствует принципам гражданского законодательства.

Суд не согласился с доводами заявителя ивысказал такую позицию: «коммерческая организация или индивидуальный предприниматель, получившие в пользование рыбопромысловый участок для осуществления предпринимательской деятельности, связанной с оказанием услуг гражданам, осуществляющим любительское и спортивное рыболовство (организации любительского и спортивного рыболовства), вправе в соответствии с гражданским законодательством предоставлять гражданам право осуществлять на этом участке любительское или спортивное рыболовство» (решение Верховного Суда РФ от 11 августа 2009 года № ГКПИ09-678).

В этом смысле заслуживает поддержки высказанная в Рекомендациях «круглого стола»[[4]](#footnote-5),проводившегося в Государственной Думе ФС РФ, идея раздельного регулирования возникновения права на добычу (вылов) водных биоресурсов и предоставление услуг при организации любительского и спортивного рыболовства[[5]](#footnote-6).

Из дискуссии по сложившейся ситуации выпадает вопрос о статусе водных объектов или частей водных объектов общего пользования, применительно к которым установлено право свободного любительского рыболовства, в результате заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка: остается ли такой водный объект объектом общего пользования? Формально — да, поскольку законодательство не содержит указаний на изменение в этом случае статуса общедоступности водоема. Однако фактически в пределах предоставленного рыбопромыслового участка режим общедоступного водопользования ограничивается наличием в отношении водного объекта или его части прав организаторов рыболовства, определенных договором, что ведет к смешению понятий.

Так, в названном решении Верховный Суд РФ высказал мнение, противоречивость которого в том, что положение оспариваемого нормативного акта об обязанности граждан заключить договор об оказании услуг «распространяется только на рыбопромысловые участки, переданные в пользование», а «заключение договора на добычу (вылов) водных биоресурсов на водных объектах общего пользования не требуется».

Стремление сохранить статус общедоступности можно объяснить публичной заинтересованностью в сохранении свободного доступа граждан к переданным в пользование водным объектам, однако стабильность законодательства в этом случае не вполне соответствует фактической стороне возникающих правоотношений. Характерно, что Водный кодекс РФ регулирует право пользования водными объектами весьма либерально. Так, не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование для многих видов деятельности, в числе которых рыболовство и товарное рыбоводство (п. 10 ч. 3 ст. 11). Исходя из условий предоставления водных объектов в пользование водопользование подразделяется на совместное и обособленное. Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для осуществления товарного рыбоводства(ч. 2 ст. 38 ВК РФ). По сути, обособленное водопользование требует заключения договора, что, однако, не отражено в ВК РФ. Из соотнесения норм Кодекса следует, что даже для этого вида деятельности не предусмотрено заключение договоров водопользования, поскольку норма общего характера о том, что водные объекты для использования акватории водных объектов предоставляются в пользование на основании договоров водопользования (ч. 1 ст. 11), в данном случае преодолевается нормой специальной (ч. 3 ст. 11). Впрочем, предоставление рыбопромысловых участков для осуществления любительского рыболовства предрешает вопрос о пользовании и соответствующим водным объектом или его частью.

В целом ситуация выглядит таким образом. В настоящее время законодательство, сохраняя приверженность к либерализации водного законодательства и установку на общедоступность водных объектов общего пользования, в том числе для любительского рыболовства, а также исходя из целесообразности развития бизнеса в сфере организации любительского рыболовства может найти решение конфликтных вопросов в плоскости урегулирования порядка предоставления рыбопромысловых участков для указанных целей, в том числе посредством установления соответствующих критериев. Как показывает опыт, при ответственном отношении предпринимателей к своему делу, проведении работ по обустройству прилегающих территорий, экологическом оздоровлении водоемов, создании надлежащего сервисного обеспечения привлекательность переданных водоемов для любительского рыболовства повышается. Скорее всего, с практической точки зрения именно в этом направлении следует искать баланс интересов граждан и организаторов рыболовства.

Есть и другая сторона проблемы ограничения доступа населения к бесплатной рыбной ловле, которая связана с тем, что в пользование предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства в массовом порядке были переданы ранее общедоступные участки на водных объектах общего пользования.

В деле по заявлению граждан об оспаривании [п. 2](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=83612;fld=134;dst=100160) Правил подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства как противоречащего положениям ВК РФ, Закона о рыболовстве, поскольку не исключается возможность заключения договоров о предоставлении рыбопромысловых участков для организации любительского и спортивного рыболовства на водных объектах общего пользования, которые граждане вправе использовать для личных и бытовых нужд бесплатно, и тем самым нарушаются права заявителей на бесплатный доступ к водоемам — объектам общего пользования и бесплатную рыбалку на этих водоемах, Верховный Суд РФ отметил, что в действующем законодательстве нет запрета на заключение договоров о предоставлении рыбопромысловых участков юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства на водных объектах общего пользования (решение от 23 июня 2011 года № ГКПИ11-502).

Как следует из норм ВК РФ (ст. 511) и Закона о рыболовстве (ст. 17, 18), рыбопромысловый участок для организации любительского и спортивного рыболовства может состоять из акватории водного объекта общего пользования рыбохозяйственного значения (ее части) и предоставляться юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю по договору, предметом которого является право на добычу (вылов) водных биологических ресурсов.

После внесения Законом № 420-ФЗ изменений и дополнений в Закон о рыболовстве за короткий срок было предоставлено, по информации Росрыболовства, 6,5 тыс. рыбопромысловых участков. Перечни рыбопромысловых участков утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с Росрыболовством. Положение Закона о рыболовстве о том, что при утверждении органом исполнительной власти субъекта РФ перечня рыбопромысловых участков необходимо обеспечить права граждан на осуществление любительского и спортивного рыболовства на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно (ч. 7 ст. 24), не соблюдалось. Ход конкурсов, в рамках которых Росрыболовство распределило между предпринимателями участки рек, озер и водохранилищ, предназначенные для организации любительского и спортивного рыболовства, вызвал социальные протесты по причине того, что платной становилась рыбная ловля в традиционных и наиболее популярных местах[[6]](#footnote-7). Характерно, что обратной стороной недовольства населения стало увеличение случаев браконьерства.

Проект федерального закона «О любительском рыболовстве», подготовленный Росрыболовством[[7]](#footnote-8) (далее –законопроект, правительственный законопроект), предусматривает гарантии соблюдения общественных интересов применительно к порядку формирования перечня рыболовных участков. Основанием отказа Росрыболовства в согласовании перечня рыболовных участков является случай, когда такой перечень препятствует физическим лицам в реализации их прав на осуществление любительского рыболовства. Перечень рыболовных участков утверждается с учетом результатов общественных обсуждений, организуемых органами местного самоуправления того муниципального образования, в границах которого расположен соответствующий водный объект, а также к границам которого он примыкает. В состав комиссии, образуемой в субъекте РФ для формирования перечня рыболовных участков, должны входить представители общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в количестве не меньшем, чем число представителей органов государственной власти и научных организаций. В то же время, в ходе законопроектных работ изымаются нормы, защищающие общественные интересы.

Депутатский вариант (законопроект № 571367-5) включал указание о том, что совокупная площадь акваторий рыболовных участков не должна превышать 5 процентов общей площади водных объектов рыбохозяйственного значения субъекта РФ. В первом варианте правительственного законопроекта содержалась впоследствии исключенная норма о том, что формирование на территории субъекта РФ рыболовного участка, границы которого совпадают с границами водного объекта, допускается в случае, если в радиусе до 5 километров от такого водного объекта имеется водный объект общего пользования, не включенный в перечень рыболовных участков.

В регулировании любительского рыболовства наиболее важно обеспечение его социальной доступности. Она предопределяется свободой доступа граждан к водным объектам для осуществления этого вида природопользования. В свою очередь, свобода доступа обеспечивается бесплатностью либо такой платностью природопользования, которая необременительна для любого социального слоя населения, а также отсутствием необходимости получения специальных разрешений. Первый вариант правительственного законопроекта называл платность за право осуществления физическими лицами любительского рыболовства в числе принципов государственного регулирования в данной сфере. По информации Росрыболовства, этот принцип был внесен после общественного обсуждения законопроекта, проведенного в середине 2011 года.

Первоначально (по версии депутатского варианта) принцип формулировался как обеспечение прав граждан РФ на осуществление любительского рыболовства свободно и бесплатно, а также на получение услуг в области организации любительского и спортивного рыболовства.

Идея платности получила реализацию в нормах первого варианта правительственного законопроекта следующим образом. Любительское рыболовство вне рыболовных участков рекреационных рыболовных хозяйств на всех водных объектах рыбохозяйственного значения в отношении всех водных биоресурсов, за исключением видов, вылов которых возможен по именным разрешениям и перечень которых определен в этом же законопроекте, предполагалось осуществлять при наличии платной карты рыболова*.*

Без карты рыболова, то есть бесплатно, предполагалось дать право осуществлять любительское рыболовство отдельным категориям граждан: пенсионерам по возрасту, инвалидам, жителям муниципальных образований, в границах которых расположен водный объект или к границам которых он примыкает. Связывание льготы с местом постоянного жительства гражданина означало бы необходимость получения карты рыболова для осуществления рыбной ловли за пределами соответствующего муниципального образования (городского округа, поселения), хотя бы и на водном объекте, расположенном по соседству, а по экспертным оценкам таких граждан приблизительно три миллиона.

После встречи Председателя Правительства РФ с представителями общественных организаций рыболовов-любителей положения о карте рыболова и принцип платности были изъяты из законопроекта и во втором его варианте закреплено следующее: любительское рыболовство осуществляется свободно и бесплатно, за исключением случаев, установленных в данном законе. Эти случаи касаются лова рыбы по именным разрешениям и на основании договоров.

При наличии именного разрешения рыболова будет осуществляться любительское рыболовство, во-первых, в отношении водных биоресурсов, включенных в утверждаемый законом перечень, – а это ценные и особо ценные виды рыб, и во-вторых, при использовании орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, указанных во вновь вводимой в Закон о рыболовстве нормео регулировании реализации сетей и электроловильных установок, – это сетные орудия добычи (вылова). Именное разрешение будет выдаваться для осуществления любительского рыболовства вне рыболовного участка в отношении ценных видов биоресурсов — федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области рыболовства, на рыболовном участке — юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими договор о предоставлении им рыболовного участка, в пределах выделенных им квот. Органы Росрыболовства будут уполномочены также выдавать именные разрешения на осуществление любительского рыболовства с использованием сетных орудий добычи (вылова). Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов, добываемых (вылавливаемых) по именным разрешениям рыболова, будут определены Налоговым кодексом РФ. Это вид платы за природопользование, за изъятие объекта из природной среды. Наряду со сбором взимается государственная пошлина за выдачу именного разрешения (это установлено действующей нормой НК РФ и в таком же размере – 200 рублей).

Рыболовный участок (ст. 1, 12 нового законопроекта) — природный водоем[[8]](#footnote-9) или его часть или искусственный водоем, предоставленный для осуществления любительского рыболовства. Рыболовный участок формируется для рекреационного рыболовного хозяйства или для добычи (вылова) водных биоресурсов по именным разрешениям в отношении ценных видов водных биоресурсов. Рекреационное рыболовное хозяйство – а именно это понятие применяется для обозначения водоемов, передаваемых для ведения предпринимательской деятельности по организации любительского рыболовства, – предполагается осуществлять на искусственных водоемах, а также на природных, площадь которых не должна превышать 150 га. В первом варианте правительственногозаконопроекта был другой критерий: водный объект не должен иметь рыбохозяйственного значения. То есть во втором варианте смысловая направленность нормы несколько сместилась в интересах бизнеса. Как видно, ограничения свободы и бесплатности любительского рыболовства связаны с приданием природному водоему или его части статуса рыболовного участка. Такой статус обусловлен ведением предпринимательской деятельности или наличием в водоеме ценных биоресурсов. Перечень природных водоемов, на которых допускается формирование рыболовных участков для добычи (вылова) водных биоресурсов по именным разрешениям, планируется определять актами Правительства РФ.

На рыболовных участках, где осуществляется рекреационное рыболовное хозяйство, любительское рыболовство в отношении объектов зарыбления[[9]](#footnote-10) будет осуществляться при наличии договора, заключенного гражданами с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, которому предоставлен соответствующий рыболовный участок (ст. 13нового законопроекта**)**. Рекреационное рыболовное хозяйство определяется как деятельность по зарыблению, рыбохозяйственной мелиорации, созданию необходимой инфраструктуры и иная деятельность в целях предоставления физическим лицам возмездных услуг в области любительского рыболовства на рыболовных участках, предоставленных для осуществления рекреационного рыболовного хозяйства. Договор определяется как документ, предоставляющий право физическому лицу на добычу (вылов) объектов зарыбления.

Роль договора как основания возникновения права на изъятие объекта зарыбления из искусственных водоемов представляется обоснованной. По действующему законодательству водные биоресурсы, обитающие в прудах (искусственных или природных) и обводненных карьерах, состоящих в частной собственности, являются частной собственностью того же лица. Когда же рекреационное рыболовное хозяйство будет базироваться на водных объектах публичной (федеральной) собственности (например, озера), надо исходить из того, что в этом случае форма собственности на вылавливаемые водные биоресурсы не поддается идентификации: с одной стороны, в водоеме уже обитают водные биоресурсы, находящиеся в публичной собственности, с другой — ресурсная база создается путем зарыбления водоемов предпринимателями. Кроме юридически логичного полномочия по распоряжению объектами аквакультуры, рекреационным рыболовным хозяйствам фактически делегируется и право на предоставление гражданам прав на вылов федеральных биоресурсов.

В дополнение к высказанной позиции относительно противоречивости роли путевки как договора, «наделяющего» лицо правом публичного характера, закрепленным в законе, следует заметить, что, пожалуй, единственной причиной, которая оправдывает эту юридически несостоятельную конструкцию, является невозможность разделения в процессе вылова естественных биоресурсов и объектов аквакультуры. Юридическая фикция «объекты зарыбления» содержит в себе различные по форме собственности объекты. Необходимым условием легитимности осуществления организаторами рыболовства распорядительных прав в отношении водных биоресурсов служит надлежащее выполнение ими обязанностей по зарыблению и содержанию рыболовного участка. В противном случае ситуация выглядит как приватизация права на продажу государственной собственности, и это тем более необоснованно, если иметь в виду, что вне рыболовных участков лов, не требующий именных разрешений на добычу ценных видов, осуществляется бесплатно. Как следствие – возрастает роль государственного контроля (надзора) за деятельностью рекреационных рыболовных хозяйств.

Юридически значимые характеристики объектов зарыбления сочетают в себе признаки природных объектов (водных биологических ресурсов) и объектов имущественных прав (аквакультуры). При этом объекты зарыбления как природно-антропогенные объекты являются объектами правовой охраны в рамках природоохранного законодательства. Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» природно-антропогенный объект — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. В целом сложносоставная юридическая природа объектов зарыбления обусловливает необходимость тщательного выбора адекватных способов правового регулирования.

Что касается роли договора как соглашения о предоставлении услуг, то хотя в новом законопроектеотсутствует как таковой термин «путевка», фактически суть отношений между организаторами рыболовства (рекреационными рыболовными хозяйствами) и гражданами остается прежней: договор считается заключенным в надлежащей форме также с момента выдачи физическому лицу кассового чека, квитанции или иного документа, подтверждающего оплату услуг и приобретение права на добычу (вылов) объектов зарыбления (ч. 3 ст. 9) Итак, требуется заключить договор одновременно для приобретения права на вылов и для получения услуг, а возможность приобретения только права на вылов из этой нормы не вытекает. Если в отношении искусственных водоемов это объяснимо, то в отношении рыболовных участков на природных водоемах обязательное приобретение услуг представляется нарушающим интересы тех рыболовов, которые хотели бы рыбачить самостоятельно.

Договор о предоставлении рыболовного участка должен будет содержать обязательства юридического лица или индивидуального предпринимателя, заключивших договор, проводить мероприятия по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, зарыблению и рыбохозяйственной мелиорации на рыболовном участке и может включать иные условия по соглашению сторон. В такой редакции нормы ст. 13 нового законопроектапросматривается идея охраны государственного интереса в сохранении и воспроизводстве рыбных запасов и в меньшей степени — общественных интересов, интересов рыболовов-любителей, для которых сейчас условия платной рыбной ловли в закрепленных рыбных хозяйствах нередко состоят в наличии шлагбаумов на въезде на территорию и в отсутствии каких-либо услуг со стороны организаторов такой рыбалки. Очевидно, что уполномоченный орган власти, заключающий договоры, должен не только выставлять в числе условий наличие или формирование необходимой инфраструктуры для организации рыбной ловли (обустройство территории и акватории, создание мест отдыха, питания, пунктов проката плавсредств и инвентаря и т. п.), но и контролировать их соблюдение, принимая меры вплоть до требования о расторжении договоров. Обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по созданию инфраструктуры для организации любительского и спортивного рыболовства закреплена и сейчас в Законе о рыболовстве, однако, как показывает опыт, нередко игнорируется.

Определенный правительственным законопроектом принцип развития любительского рыболовства при одновременном обеспечении устойчивого использования водных биоресурсов и учете потребностей физических лиц в рекреации, на мой взгляд, реализуется главным образом в положениях, регулирующих способы, ограничения и нормирование лова.

В целях сохранения и рационального использования водных биоресурсов и среды их обитания могут устанавливаться ограничения любительского рыболовства, предусмотренные Законом о рыболовстве: запрет или закрытие рыболовства в определенных районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов; размер ячеи орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, размер и конструкция орудий добычи (вылова) водных биоресурсов; периоды рыболовства в водных объектах рыбохозяйственного значения. Эти ограничения не распространяются на рекреационные рыболовные хозяйства.

Любительское и спортивное рыболовство представляет собой существенный фактор воздействия на состояние рыбных запасов и водоемов. По экспертным оценкам, вылов водных биоресурсов рыболовами-любителями во внутренних водных объектах сопоставим по объему с уловами промышленного рыболовства, а в ряде регионов даже значительно превышает его. Поэтому есть необходимость в нормировании изъятия водных биоресурсов. За введение нормы вылова рыбы выступает Росрыболовство, эту идею поддержали участники общественного обсуждения правительственного законопроекта. В отношении объектов любительского рыболовства планируется устанавливать суточные нормы добычи (вылова) одним физическим лицом, которые должны будут конкретизироваться с учетом особенностей каждого рыбохозяйственного бассейна правилами любительского рыболовства. Такие ограничения не устанавливаются при осуществлении любительского рыболовства по именным разрешениям, а также при проведении официальных физкультурных и спортивных мероприятий (ч. 2 ст. 10) и не применяются при осуществлении рекреационного рыболовного хозяйства (ч. 4 ст. 9).

В депутатском варианте провозглашался принцип«поймал-отпустил», означающий такой спортивный и любительский лов водных биоресурсов, который основан на использовании максимально щадящих снастей и орудий лова, бережном обращении с пойманными водными биоресурсами, на безусловном и скором возврате водных биоресурсов в среду обитания в живом виде.

В новом законопроекте этот принцип как таковой отсутствует, а любительское рыболовство с возвращением добытых (выловленных) водных биологических ресурсов в среду их обитания определено как допустимый вид любительского рыболовства, то есть это допускается, если позволяет физическое состояние выловленных объектов и если иное не установлено правилами любительского рыболовства (ч. 3 ст. 7). Такое положение есть и в действующем Законе (ч. 2 ст. 24): любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия. Рыболовство по принципу «поймал–отпустил» в последние десятилетия широко распространившееся в мире, рассматривается в нашей стране лишь как допустимый, возможный вид ловли, но не альтернативный и самодостаточный. Такой подход к правовому регулированию фиксирует сложившееся преобладание в мотивации этого вида природопользования потребительской, а не рекреационной составляющей.

Государственное регулирование любительского рыболовства включает принцип осуществления его способами, соответствующими требованиям гуманности и предотвращения жестокого обращения с объектами любительского рыболовства, не наносящими вред окружающей среде.

Путем выдачи именных разрешений (ст. 14 нового законопроекта) будут распределяться квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского рыболовства. Квота добычи (вылова) водных биоресурсов — часть общего допустимого улова водных биоресурсов, определяемая в целях осуществления рыболовства. Согласно ст. 16 Закона о рыболовстве регулируются следующие виды рыболовства: промышленное; прибрежное; в научно-исследовательских и контрольных целях; в учебных и культурно-просветительских целях; в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; любительское и спортивное; в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Общий допустимый улов водных биоресурсов — научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах, установленная с учетом особенностей данного вида[[10]](#footnote-11). То есть для любительского рыболовства квотируется изъятие биоресурсов, в отношении которых устанавливаются общие допустимые уловы. Таким образом, объемы любительского рыболовства должны быть учтены при определении величины общей добычи конкретных видов биоресурсов, в то же время они зависят от этой установленной величины.

Кроме того, на мой взгляд, возможна постановка вопроса и о том аспекте нормирования, который связан с лимитированием нагрузки на водные биоресурсы, создаваемой использованием транспортных и плавательных средств, современных орудий рыболовства, по показателю количества рыболовов, допускаемых к лову одновременно с учетом особенностей состояния конкретных водных объектов и рыбных запасов в них.

Заслуживает поддержки следующее положение нового законопроекта: «Объекты любительского рыболовства, добытые (выловленные) физическими лицами, не подлежат реализации» (ч. 4 ст. 7). Такого рода запрет содержательно соответствует тенденции на нормирование изъятия водных биоресурсов и регулирование нагрузки на экосистемы, поскольку представляет собой меру снижения заинтересованности рыбаков-любителей в увеличении объема вылова. По моему мнению, высказанному ранее[[11]](#footnote-12), возможна также общетеоретическая аргументация обоснованности такого запрета. Любительское рыболовство принадлежит к числу прав граждан на доступ к природным ресурсам*,* предоставленных рядом других законов, регулирующих природно-ресурсные отношения: это право граждан на пребывание в лесах (ст. 11 Лесного кодекса РФ), общедоступность пользования береговой полосой водных объектов и водными объектами общего пользования (ст. 6 Водного кодекса РФ) и некоторые другие права, следующие из нормы Конституции РФ (ч. 1 ст. 9). По своему юридическому смыслу и социальной направленности любительское рыболовство и другие права граждан на общее природопользование (а общим может считаться свободное, открытое и доступное природопользование) должны иметь потребительский характер, быть направлены на удовлетворение только личных потребностей и нужд, исключающее коммерческие цели изъятия природных ресурсов. Извлечение выгоды из общего природопользования, осуществляемое, например, путем продажи собранных в лесу ягод, грибов, орехов, цветов, равно как и выловленной в общедоступных водоемах рыбы, должно расцениваться как обстоятельство, исключающее общий характер такого природопользования. Иллюстрацией к правовой оценке ситуации могут быть общеизвестные факты продажи рыбы, специально вылавливаемой гражданами для продажи. Известна также ситуация с особыми квотами для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, когда путем использования льгот на вылов рыбы фактически ведется нелегитимная продажа полученных квот и (или) коммерческая реализация выловленного. И это в условиях, когда, по официальному признанию, заявки на вылов рыбы, которые подают коренные народы, слишком велики и сопоставимы с промышленным выловом[[12]](#footnote-13). Описанные действия граждан имеют признаки незаконной предпринимательской деятельности и незаконной торговли. С точки же зрения конституционной нормы одни граждане не должны иметь право продавать другим гражданам изъятые бесплатно из окружающей среды природные объекты, поскольку эти и другие природные объекты в своей совокупности и составляют основу жизни и деятельности населения.

Согласно правительственному законопроекту (ст.3) государственное регулирование любительского рыболовства основывается на принципе участия граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся любительского рыболовства. Предполагаемый общественный контроль в области любительского рыболовства будет осуществляться общественными объединениями, иными юридическими лицами и гражданами. Предмет контроля – установленный порядок подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих предусмотренные законом права и законные интересы граждан и юридических лиц*.* Результаты общественного контроля, представленные в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления, будут подлежать обязательному рассмотрению (ч. 2 ст. 16). Порядок осуществления общественного контроля не определен. Ограничение сферы общественного контроля только порядком принятия решений вряд ли отвечает существующему состоянию законности и правопорядка в области любительского рыболовства, где традиционно велико количество правонарушений (браконьерства). Целесообразно ввести в правительственный законопроект институт общественных инспекторов рыбоохраны с закреплением адекватных полномочий таких лиц по совершению действий процессуального характера (внести поправки в КоАП РФ), а также мер по их защите. Нормы об общественных инспекторах содержались в депутатском законопроекте.

Первый вариант правительственного законопроекта прошел общественное обсуждение, организованное Фондом «Общественное мнение» по инициативе Правительства РФ[[13]](#footnote-14). В нем приняли участие более пяти тысяч человек, по его итогам большое количество норм было отредактировано или изменено. Такой опыт обсуждения закона, существенно затрагивающего общественные экологические интересы, весьма позитивен. В целом текущая история реформирования законодательства о любительском рыболовстве показательна с точки зрения отражения в праве государственной политики, ведомственной заинтересованности, общественных интересов и интересов бизнеса.

Социальная острота проблемы может быть проиллюстрирована следующими фактами.

После акций протеста рыболовов-любителей в связи с осложнением доступа к местам традиционной рыбной ловли Президент РФ поручил Генеральной прокуратуре принять меры по обеспечению прав россиян рыбачить на некоммерческой основе, Председатель Правительства РФ объявил мораторий на конкурсы по распределению рыбопромысловых участков. Глава Росрыболовства заявил, что платными могут стать только 0,1 процента от общего количества участков, остальные останутся бесплатными и будут доступны всем. Позицию рыболовов поддержал Комитет Государственной Думы ФС РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии. В результате проведенных прокурорских проверок соблюдения договоров пользования рыбопромысловыми участками было расторгнуто несколько десятков договоров.

Позднее Генеральная прокуратура РФ с участием прокуроров всех субъектов РФ провела еще одну серию проверок исполнения законодательства при организации любительского и спортивного рыболовства, в ходе которой выявлено 1,8 тыс. нарушений[[14]](#footnote-15). Результаты проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях, допускаемых органами государственной власти при формировании рыбопромысловых участков и предоставлении их в пользование. Во многих случаях игнорировались определенные законом принципы участия граждан и общественных объединений в решении касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов вопросов, учета интересов проживающего на прибрежных территориях населения, предоставления в пользование водных биоресурсов гласно и открыто. Факты ограничения прав граждан на пользование водными объектами общего пользования многочисленны. Например, только в одном из регионов прокуратурой направлено в суд 26 заявлений об устранении различного рода препятствий для осуществления любительского рыболовства свободно и бесплатно.

Иногда встречаются и вовсе «уникальные» с точки зрения демонстративности и масштабности нарушений закона казусы. Так, предприниматель решил использовать реку с целью обустройства пруда для рыбоводства, получил от районной администрации в аренду участок земли, по которому протекала река, построил на реке плотину. Образовавшийся пруд он огородил забором, установив на берегу запрещающее предупреждение: «Частная собственность. Пруд охраняется собаками», после чего местные жители утратили возможность рыбачить и купаться в водоеме. После строительства пруда предприниматель получил арендуемый им земельный участок, а вместе с ним и реку в собственность. Прокуратура обратилась в суд с заявлением о признании решения о передаче в собственность земли и реки недействительным как нарушающего государственные интересы и права граждан на свободный доступ к водоему для личных и бытовых нужд, которое было удовлетворено[[15]](#footnote-16). Налицо нарушение права государственной собственности на водный объект и земельный участок, ограничения оборота этого земельного участка (ч. 1 ст. 8 Водного кодекса РФ, абз. 2 п. 2, подп. 3 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

М. ВАСИЛЬЕВА,

доктор юридических наук, профессор

кафедры экологического и земельного права

юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

1. \* Статья написана при информационной поддержке Компании «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-2)
2. См.: постановление Правительства РФ от 30 декабря 2008 года № 1078 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключении такого договора» (далее — постановление Правительства РФ от 30 декабря 2008 года № 1078). [↑](#footnote-ref-3)
3. Названные правила утратили силу, действуют новые Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Росрыболовства от 6 июля 2011 года № 671. [↑](#footnote-ref-4)
4. ## Обсуждался проект федерального закона, внесенный впоследствии в Государственную Думу ФС РФ по инициативе депутатов (законопроект № 571367-5). Размещен: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=571367-5>

   [↑](#footnote-ref-5)
5. См.: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124053053054.html> [↑](#footnote-ref-6)
6. Так, по некоторым данным, на Волге из культовых рыболовных мест бесплатными остались всего 20 процентов <http://www.utro.ru/articles/2011/08/17/992892.shtml#2133>. Дата обращения 17 августа 2011 года. [↑](#footnote-ref-7)
7. ## Этот законопроект, подготовленный Росрыболовством, планируется внести в Государственную Думу ФС РФ. Правительство РФ не поддержало прежний депутатский вариант законопроекта № 571367-5 (далее — депутатский вариант). Правительственный законопроект существенно отличается от депутатского варианта (который не был вынесен, как планировалось, на первое чтение) и вызвал бурные дискуссии в ходе проведенного общественного обсуждения. Он уже успел претерпеть изменения и у него есть два варианта. Первый вариант правительственного законопроекта размещен: [http://fish.gov.ru/lawbase/DocLib/2.aspx](http://fish.gov.ru/lawbase/DocLib/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B%20%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85%20%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2.aspx) 27.09.2011г. Новый вариант размещен: [http://fish.gov.ru/lawbase/DocLib.2aspx](http://fish.gov.ru/lawbase/DocLib/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B%20%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85%20%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2.aspx) 17.01.2012г.

   [↑](#footnote-ref-8)
8. Водоемы – озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища (ч. 1 ст. 5 Водного кодекса РФ). [↑](#footnote-ref-9)
9. В новом законопроекте (ст. 2) даны такие определения понятий: объекты зарыбления — водные биоресурсы, добытые (выловленные) при осуществлении промышленного и (или) прибрежного рыболовства, и (или) объекты аквакультуры, вселенные в водные объекты в целях осуществления любительского рыболовства; объекты аквакультуры — рыбы, водные животные, растения и водоросли, которые размножаются в водной среде и являются объектами разведения и (или) содержания и выращивания в искусственно созданных условиях обитания или естественной среде обитания. [↑](#footnote-ref-10)
10. См.: постановление Правительства РФ от 25 июня 2009 года № 531 «Об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении». [↑](#footnote-ref-11)
11. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. — М.: Изд-во МГУ, 2003, с. 197. [↑](#footnote-ref-12)
12. [Опубликовано на сайте rg.ru 20 января 2011 года.](http://www.rg.ru/news.html) [↑](#footnote-ref-13)
13. См.: <http://r.zakon-fom.ru/node/134> [↑](#footnote-ref-14)
14. <http://genproc.gov.ru/news/news-74105/> Размещено на сайте Генеральной прокуратуры РФ 9 ноября 2011 года. [↑](#footnote-ref-15)
15. Речка ушла по сходной цене // [Российская газета (федеральный выпуск) № 5215 (136) от 24 июня 2010 г](http://www.rg.ru/gazeta/rg/2010/06/24.html)ода. [↑](#footnote-ref-16)