

**Ксения Львовна АНИСИМОВА** —  
ст. преподаватель кафедры  
природоресурсного и экологического права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета  
mtkircova@mail.ru

УДК 349.6

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА РЫБОЛОВСТВО**

**АННОТАЦИЯ.** Статья посвящена проблемам надления коренных малочисленных народов правом пользования водными биоресурсами. Рассматриваются вопросы разрешительно-договорного порядка возникновения права на рыболовство.

**SUMMARY.** The article concerns the issue of vesting ethnic minorities with the right to make use of the water resources. The author considers the issues of licensing and contract order of fishing right appearance.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Коренные малочисленные народы, водные биоресурсы, право на рыболовство.

**KEY WORDS.** Aboriginal peoples of Russia, water bioresources, the right on fishery.

В соответствии со ст. 49 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О животном мире» коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности [1].

Право на приоритетное пользование животным миром включает в себя:

— предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам, принадлежащим к группам населения, указанным в ч. 1 ст. 49 Федерального закона «О животном мире», и их объединениям;

— льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности;

— исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности;

— иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Одним из видов пользования животным миром является рыболовство. Отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 03.12.2008) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [2]. В соответствии с п. 6 ст. 2 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» к основным принципам законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов относится принцип учета интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ

к водным биоресурсам, отнесенным к объектам рыболовства, для обеспечения жизнедеятельности населения. Этот же закон в ст. 16 перечисляет виды рыболовства. Одним из видов рыболовства является рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. Анализ статьи и правоприменительная практика показывают, во-первых, что необходимо определиться с понятием «традиционная хозяйственная деятельность». В настоящее время есть понятие «промышленного рыболовства» как одной из форм предпринимательской деятельности, а понятие «традиционная хозяйственная деятельность коренных народов» выпадает из этого определения. В Корякии, например, дали слишком много квот для организации традиционной хозяйственной деятельности и национальные общины, не имея возможности освоить эти квоты традиционным путем, потребовали выделить для них рыбопромысловые участки и разрешить промысел морскими ставными неводами, то есть перейти на промышленное освоение квот. А это уже другой вид рыболовства. Во-вторых, эта статья определяет субъектов данного вида рыболовства. Ими являются лица, относящиеся к коренным малочисленным народам и их общины. Получается, что данная норма не распространяется на иные объединения малочисленных народов, которые могут создаваться в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» [3]. В-третьих, традиционное рыболовство осуществляется коренными малочисленными народами и их общинами с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. Статья 18 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» устанавливает, что рыбопромысловый участок — это участок, который формируется в определенных границах для осуществления промышленного рыболовства, промышленного рыболовства, рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также для организации любительского и спортивного рыболовства. Границы рыбопромыслового участка определяются в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Таким образом, возникает вопрос: что значит рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка? То есть рыболовство разрешено везде, на любом участке водного объекта?

11 апреля 2008 г. Приказом Госкомитета по рыболовству РФ был утвержден Порядок рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [4]. Он определил, что традиционное рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения (занесенных в Красную книгу Российской Федерации) видов водных биоресурсов.

То есть для традиционного рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка достаточно решения о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование. Постановлением Правительства РФ от 15.10.2008 № 765 утвержден Порядок подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование [5]. В соответствии с ним предоставление водных биоресурсов в пользование для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется на основании решений:

- принимаемых территориальными органами Федерального агентства по рыболовству в отношении водных биоресурсов внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации, континентального шельфа Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб;

- принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении водных биоресурсов внутренних вод Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации.

В соответствии с Порядком рыболовства рыбопромысловые участки предоставляются в пользование малочисленным народам по договору о предоставлении рыбопромыслового участка, по которому орган государственной власти обязуется предоставить юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биоресурсов на рыбопромысловом участке в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (в настоящее время порядок установлен только для промышленного рыболовства). То есть ни о каком приоритетном праве здесь не может быть и речи. Если в соответствии с прежним порядком, утвержденным Приказом Минсельхоза РФ от 22.02.2006 № 56, рыбопромысловые участки для осуществления традиционного рыболовства предоставлялись лицам, относящимся к малочисленным народам, и их общинам на основании договоров пользования рыбопромысловыми участками без проведения конкурсов на право заключения указанных договоров [5], то в настоящее время к коренным малочисленным народам применяется общий порядок заключения договоров, установленный ст. 33.3 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». В соответствии с этой статьей договор о предоставлении рыбопромыслового участка заключается по результатам конкурса на право заключения такого договора. Порядок подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, форма примерного договора о предоставлении рыбопромыслового участка, порядок организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка устанавливаются Правительством Российской Федерации. В такой ситуации коренные малочисленные народы проигрывают конкурсы промышленным компаниям, ведь они создавались не для получения прибыли, что является первостепенным условием для любой коммерческой структуры, а для обеспечения традиционного образа жизни. Например, за последнее время около 30 общин коренных малочисленных народов в Камчатской области постепенно через конкурсы лишились рыбопромысловых участков. То есть властям выгоднее отдать эти участки промышленным компаниям для промышленного рыболовства.

Еще одной проблемой традиционного рыболовства является проблема распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов между лицами, у которых

возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов. В соответствии со ст. 31 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации распределяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. То есть фактически каждый субъект по-своему распределяет выделенные квоты. В соответствии с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2005 № 768 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова)» общие допустимые уловы, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для целей обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренного малочисленного населения Российской Федерации и для организации любительского и спортивного рыболовства определяются Федеральным агентством по рыболовству на основании предложений соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Предложения по объемам квот на вылов водных биоресурсов для осуществления традиционного промысла формируются также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с установленными нормами потребления и количеством проживающего в субъекте Российской Федерации коренного малочисленного населения, затем направляются в Минсельхоз России для утверждения, после чего распределяются между пользователями органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации [6]. Здесь необходимо заметить, что вышеназванное постановление не утратило силу и в него не внесены изменения, хотя в настоящее время Минсельхоз никакого отношения к рыбе не имеет. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства лесного хозяйства. Особенно остро проблема распределения квот стоит на Дальнем Востоке, поскольку именно там сосредоточены наиболее крупные рыбные ресурсы. 21 ноября 2008 г. на Камчатке проходило рабочее совещание по проблемам традиционного рыболовства коренных народов. Многие представители коренных народов отмечали, что для родовых общин выделяется недостаточно квот. Представители коренных малочисленных народов Камчатки считают, что «власти традиционное рыболовство понимают так: возвращайтесь в юрты да яранги, традиционными орудиями лова добывайте столько лосося, чтобы можно было “насушить юколки” и перекаптоваться зиму» [7]. Но коренные народы не хотят быть «законсервированными» в первобытном строе. Они хотят жить и развиваться в современном мире и пользоваться благами цивилизации. Однако о каком социально-экономическом развитии может идти речь, если выделяемые квоты лосося не окупят строительство рыбоперерабатывающего заводика, который мог бы обеспечить более глубокую переработку рыбы, что повысило бы ее стоимость на рынке и увеличило благосостояние членов общин? На квоты белорыбицы (минтая, камбалы, наваги) отдельным родовым общинам невозможно снарядить судно. Вот и остаются квоты неосвоенными.

Таким образом, представители коренных народов оказываются в странной ситуации: право на рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности у них есть, но нет реальной возможности его реализовать. В данной ситуации возникает вопрос: раз нет приоритетного права, нужно ли выделять традиционное рыбо-

ловство в отдельный вид? Не проще ли коренным малочисленным народам для личного потребления заниматься любительским рыболовством, а для предпринимательских целей — промышленным?

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
2. Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.
3. Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
4. Российская газета. 2008. № 111.
5. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 16.
6. Собрание законодательства РФ. 2005. № 52 (3 ч.). Ст. 5734.
7. Интернет-газета «Рыба Камчатки» // <http://www.fishkamchatka.ru>.

**Светлана Геннадьевна ГУРКОВА —**  
**ассистент кафедры конституционного**  
**и муниципального права**  
**Института государства и права**  
**Тюменского государственного университета**  
**[Sololu16@mail.ru](mailto:Sololu16@mail.ru)**

УДК 342.55:342.534.6

### **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ ОТЗЫВА ДЕПУТАТОВ, ЧЛЕНОВ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**АННОТАЦИЯ.** В статье анализируются причины отсутствия реализации на практике такой меры муниципально-правовой ответственности, как отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и предлагаются варианты устранения указанных причин.

**SUMMARY.** The article analyses the reasons of absence of such measure of municipal legal responsibility, as revoking a deputy, a member of elective body of local authority, an elective official of local authority and suggests some options for eliminating the given reasons.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Муниципально-правовая ответственность, основания для отзыва, стадии отзыва.

**KEY WORDS.** Municipal liability, recall's grounds, recall's stages.

С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. начавшаяся в России в 2001 г. реформа местного самоуправления фактически перешла на новую стадию своего развития. На данном этапе еще более отчетливо прослеживается реализация одного из основополагающих принципов институциональной организации власти и управления — «принципа субсидиарности», в соответствии с которым политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, при которых общество не в состоянии удовлетворить