

Бархатов Егор Алексеевич,

магистрант,

Институт Государственной службы и управления Российской академии

народного хозяйства и государственной службы при Президенте

Российской Федерации,

г. Москва

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В СФЕРЕ РЫБОЛОВСТВА И СОХРАНЕНИЯ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ

***Аннотация:** Статья посвящена теоретическому осмыслению государственного управления в сфере рыболовства и сохранению водных биоресурсов. В статье определяются: понятие государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, цель, задачи, функции, формы, методы и принципы его осуществления. Полученные результаты служат основой для дальнейших научных исследований государственного управления в данной сфере общественных отношений.*

***Ключевые слова:** государственное управление, рыболовство, сохранение водных биологических ресурсов, функции государственного управления, принципы.*

***Annotation:** This article is devoted to a theoretical understanding of public administration in the field of fisheries and the conservation of aquatic bioresources. It defines the concept of public administration in fisheries and the conservation of aquatic bioresources, as well as its purpose, objectives, functions, forms, methods, and principles of implementation. The findings serve as a basis for further scientific research into public administration in this area of public relations.*

Key words: public administration, fisheries, conservation of aquatic biological resources, functions of public administration, principles.

Существование какой-либо сферы общественных отношений невозможно представить без наличия системы управления этой сферой. Данная система призвана обеспечить регулирование, координацию, согласованность действий участников общественных отношений, а также придать общественным отношениям целенаправленный характер.

В научной литературе понятие «управление» раскрывается как целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления [10, с. 22]. Среди выделяемых видов управления особое место принадлежит государственному управлению.

В целом в научной мысли к определению понятия «государственное управление» сформированы два основных подхода. Согласно первому, «государственное управление – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и др.)» [10, с. 28]. При данном подходе государственное управление рассматривается в широком понимании, фактически охватывая деятельность всего государственного аппарата, реализующую волю государства.

Согласно второму подходу, «государственное управление это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне, как Российской Федерации, так и ее субъектов» [10, с. 29]. При данном подходе, характерном для административного права, государственное управление рассматривается в узком понимании, охватывающем деятельность государственных органов только исполнительной ветви власти.

По Л.Л. Попову, «государственное управление осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах» [9, с. 13].

Согласно И.Н. Барцицу «государственное управление – организующее и регулирующее воздействие государства на общество в целях его упорядочения и развития, опирающееся на государственно-властные полномочия» [5, с. 125].

Согласно С.Н. Братановскому «государственное управление может быть определено в качестве подзаконной, юридически-властной, организующей деятельности особой группы органов (управленческого аппарата), выражающейся в воздействии на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения в соответствии с приоритетными задачами социально-экономических и политических преобразований в Российской Федерации» [6, с. 36].

По Е.В. Охотскому, «государственное управление определяется как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей в целях их упорядочения, сохранения и социально-прогрессивного преобразования по заранее разработанному и коллективно утвержденному плану» [7, с. 46].

Согласно И.В. Понкину «государственное управление – это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти,

включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области» [8, с. 51].

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», установлена следующая легальная дефиниция: «государственное управление - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [2]. Следует отметить, что фактически данное определение пригодно для использования лишь в контексте закона о стратегическом планировании, и в отношении других сфер общественных отношений, в которых реализуется государственное управление, оно не применяется.

Касаемо государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, можно отметить, что в научной литературе внимания обособленному исследованию государственного управления данной сферой, практически не уделяется. В большинстве своем рассматривается преимущественно деятельность рыбохозяйственного комплекса, с точки зрения экономической теории. В связи с этим система государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в научной литературе раскрыта недостаточно.

Отметим, что Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», несмотря на

наличие статьи 1, содержащей основные понятия, используемые в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, также не содержит определения государственного управления в данной сфере общественных отношений.

Не претендуя на полноту и всесторонность формулировок, исходя из вышеизложенного, можно предложить следующее определение: государственное управление в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов – административная деятельность уполномоченных органов государственной власти, в целях обеспечения устойчивого развития сферы рыболовства и сбережения природно-ресурсного потенциала, в соответствии с приоритетами государственной политики в обозначенной сфере.

Целью государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, согласно сформулированному определению, является: обеспечение устойчивого развития сферы рыболовства и сбережения природно-ресурсного потенциала, в соответствии с приоритетами государственной политики в обозначенной сфере.

Достижение поставленной цели обеспечивается за счет решения задач государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов:

- 1) Совершенствование механизма нормативно-правового регулирования в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;
- 2) Создание благоприятных условий для осуществления предпринимательской и иной деятельности в области рыболовства;
- 3) Обеспечение доступности рыбной продукции для населения;
- 4) Осуществление мероприятий по государственному контролю (надзору) для выявления и пресечения нарушений законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

5) Реализация комплекса мер по сохранению биологического разнообразия;

В целом перечисленный перечень задач государственного управления не является исчерпывающим. В него включены только основные задачи, решаемые в ходе государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, вне зависимости от степени развития общественных отношений в данной сфере.

Отметим, что могут выделяться и другие задачи, устанавливаемые в тех или иных документах, определяющих государственную политику, реализуемую в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Осуществление процесса государственного управления в любой сфере, не исключая и сферу рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, реализуется в рамках функций государственного управления.

Согласно Б.В. Россинскому «функция управления – это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и проч.) воздействия государственного управления на объект управления» [10, с. 38].

По Е.В. Охотскому, «функция государственного управления – конкретный вид целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия государства на объект управления, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемого объекта» [7, с. 186].

В научной литературе выделяются несколько классификаций функций государственного управления. Так, Б.В. Россинский выделяет «10 функций государственного управления: анализ; прогнозирование; выработку государственной политики; планирование; регулирование; организацию; распорядительство; координацию; контроль; надзор» [11, с. 291].

По Л.Л. Попову «общие функции управления объективно присутствуют в любом процессе управляющего воздействия; с их помощью

решаются задачи, имеющие отношение ко всем участникам управленческих отношений. В силу этого они свойственны любому органу государственного управления, исполнительной власти.

К ним относятся:

- а) информационно аналитическая деятельность;
- б) планирование и прогнозирование (разработка оперативных и долгосрочных программ, обеспечение их материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами и т. п.);
- в) организация (формирование системы управления и структуры органов управления, необходимых для реализации целей, задач и функций, возложенных на эти органы, назначение работников, определение порядка их взаимоотношений и т. п.);
- г) руководство (установление правил и нормативов, координация и т. п.);
- д) регулирование внешней и внутренней деятельности органов управления;
- е) контроль в сфере управления;
- ж) учет и оценка эффективности» [9, с.16].

Согласно И.Н. Барцицу «классификация функций исполнительной власти может быть осуществлена по следующим признакам:

- а) по характеру функций (политические, ресурсно-распределительные, контрольные, обеспечения внешних и внутренних интересов и безопасности государства, правоохранительные («силовые»), аналитические, обеспечительные и т. п.);
- б) по значимости (основные и вспомогательные);
- в) по уровням управления (федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации);
- г) по слагаемым управленческого цикла (аналитические, планово-прогнозные, исполнительные, учетные, контрольные)» [5, с. 133-134].

Отметим, что перечисленные функции государственного управления выделяются в контексте деятельности органов исполнительной власти. При этом независимо от подходов к классификации функций органов исполнительной власти, используемых в научной литературе, принципиальных отличий между ними нет.

Несколько иные подходы к определению функций государственного управления содержатся в законодательстве. Так, согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», для федеральных органов исполнительной власти установлено 4 функции, к которым относятся:

- а) принятие нормативно-правовых актов;
- б) контроль и надзор;
- в) управление государственным имуществом;
- г) предоставление государственных услуг.

На основании закрепленной в Указе Президента типологии функций, в Российской Федерации установлена система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление.

На основании вышеизложенного отметим, что функции государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов не отличаются от таковых функций в других сферах общественных отношений. Поэтому в общем виде можно выделить следующие основные функции государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов:

1. Организация и координация, предполагающие формирование системы государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, и обеспечение согласованности действий ее субъектов и объектов.

2. Информационно-аналитическая, предполагающая сбор, обработку, анализ информации о состоянии объекта государственного управления в

сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Может реализовываться как в рамках осуществления государственного мониторинга водных биоресурсов, предусмотренного статьей 42 Закона о рыболовстве, так сбора статистических сведений по установленным формам от хозяйствующих субъектов в сфере рыболовства.

3. Планирование и прогнозирование, включающие разработку стратегий, программ развития рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, определение количественных и качественных показателей характеризующих процессы государственного управления, а также обеспечение необходимыми ресурсами для достижения поставленных целей государственного управления.

В рамках государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, следует выделить такие разработанные документы стратегического планирования, как:

- Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»;

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.09.2022 № 2567-р «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Данные документы формируют государственную политику в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, устанавливают целевые показатели, на достижение которых направлено государственное управление.

4. Распорядительство, предполагающее принятие управленческих решений, возникающих в рамках осуществления полномочий государственных органов, путем принятия правовых (административных) актов управления. Так искусственное воспроизводство водных биоресурсов, осуществляется на основании плана, утвержденного приказом федерального органа в сфере рыболовства.

5. Регулирование, предполагающее установление общеобязательных правил, требований, процедур для участников общественных отношений, в целях поддержания должного порядка. Так, например, для каждого рыбохозяйственного бассейна, приняты правила рыболовства, содержащие требования и нормы, устанавливающие порядок осуществления деятельности в сфере рыболовства для физических и юридических лиц. При этом нарушение установленных требований, влечет за собой применение соответствующих санкций со стороны субъектов государственного управления.

6. Контрольно-надзорная функция, заключающаяся в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений обязательных требований содержащихся в законодательстве о рыболовстве.

Неразрывно с реализацией государственного управления связано понятие форма государственного управления. По Б.В. Россинскому, «форма управления – это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами» [10, с. 426].

В научной литературе формы государственного управления традиционно классифицируются на: правовые и неправовые (организационные). «Под правовыми понимаются такие формы реализации исполнительной власти, которые влекут за собой юридически значимые последствия» [4, с. 198].

В рамках государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, правовые формы выражаются путем:

- Принятия правовых актов управления, как нормативного характера (правила рыболовства), так и индивидуального характера (приказ о распределении объема общего допустимого улова водных биоресурсов, применительно к квоте добычи (вылова) водных биоресурсов);

- Заключение договоров, включая административные. Как отмечалось в первом параграфе, в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, могут заключаться договоры о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов; договор о закреплении рыболовного участка и т.д.

- Совершение юридически значимых действий (выдача разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов).

Согласно Б.В. Россинскому «неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений» [10, с. 434].

Неправовые формы государственного управления могут включать в себя: проведение совещаний организация приема граждан, разработка методических рекомендаций и т.д. Отметим, что неправовые формы государственного управления являются универсальными для всех видов государственного управления, в том числе и в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Осуществление процессов государственного управления обеспечивается за счет приемов методов государственного управления. Согласно

С.Н. Братановскому «под методами государственного управления

понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия» [6, с. 72].

По Б.В. Россинскому, «метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности» [10, с. 501].

Согласно Л.Л. Попову «под методами реализации исполнительной власти как методом управления понимают способы, приемы, средства практического воздействия субъекта управления на объект управления в рамках управленческой системы, с целью решения поставленных перед органами исполнительной власти задач» [4, с. 216].

В научной литературе методы государственного управления классифицируются по различным основаниям. В качестве универсальных методов управляющего воздействия в государственном управлении признаются: убеждение и принуждение. Данные методы применяются и в государственном управлении в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Метод убеждения может реализовываться в таких формах, как: материальное или моральное поощрение, разъяснение текущего законодательства, проектов законов, обсуждение их в обществе с точки зрения особенностей их реализации органами исполнительной власти [4, с. 217].

В сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов примером реализации этого метода может служить взаимодействие с институтами гражданского общества в тех или иных ситуациях, в том числе при разработке проектов нормативно-правовых актов, регулирующих сферу рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Другим примером может служить наличие раздела «Ответы на часто задаваемые вопросы» на официальном сайте Федерального агентства по рыболовству, содержащим разъяснения по отдельным положениям законодательства. При этом следует отметить, что наличие данного раздела не отменяет того факта, что и физические, и юридические лица, могут обращаться как в письменной, так и в устной форме за получением разъяснения законодательства или со своими предложениями по совершенствованию управления данной сферы общественных отношений.

В свою очередь метод принуждения применяется к тем объектам государственного управления, которые либо не исполняют принятых решений, либо допускают различные правонарушения при их исполнении [4, с. 217].

В сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов примером реализации данного метода может служить федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. В рамках осуществления данного вида государственного контроля (надзора), метод принуждения может реализовываться в качестве превентивной меры, при осуществлении профилактических мероприятий, с целью недопущения нарушения обязательных требований. В то же время данный метод может носить и характер наказания объектов государственного управления, с применением к ним санкций, в случаях выявления по итогам контрольно-надзорных мероприятий нарушений обязательных требований.

Фундаментальной категорией осуществления государственного управления какой-либо сферой общественных отношений, являются принципы.

Согласно С.Н. Братановскому «принцип публичного управления есть основополагающее, руководящее начало, выражающее сущность и

внутреннюю согласованность структурных элементов системы государственного управления» [6, с.36].

По Е.В. Охотскому, «принципы - исходные, фундаментальные положения одного порядка с закономерностями, формирующие базисную координационную сеть управленческой деятельности» [7, с.126].

Согласно И.В. Понкину «принцип публичного управления – это одно из фундаментальных руководящих начал в публичном управлении, экспектативно отражающее меру должного (ожидаемого, преследуемого) и подлежащего выполнению (соблюдению, обеспечению) в планировании, проектировании, организации, реализации, контроле и оценке публичного управления, и (или) одна из объективных закономерностей публичного управления, действующих всеобщим образом независимо от конкретных субъектов и объектов публичного управления и от конкретных условий (в том числе временных), проистекающих, в том числе, из природы человеческой психологии, природы и особенностей человеческого социума» [8, с. 214.

В рамках государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, как уже отмечалось ранее, в статье 2 Закона о рыболовстве закреплены основные принципы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Далее перечислим эти принципы:

- «учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека;
- приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав;
- приоритет сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов;

- установление дифференцированного правового режима водных биоресурсов;
- участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- предоставление в пользование водных биоресурсов гласно и открыто;
- определение объема добычи (вылова) водных биоресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов, в том числе информации о производстве и реализации рыбной продукции;
- платность использования водных биоресурсов» [1].

Отметим, что перечень перечисленных принципов не является исчерпывающим, поскольку в той же статье 2 Закона о рыболовстве, содержатся положения допускающие установление также и других принципов, не противоречащих законодательству о рыболовстве.

В связи с чем, видится целесообразным дополнить принципы государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, также:

- Принцип законности, согласно которому деятельность субъектов государственного управления в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется в строгом соответствии с законодательством о рыболовстве;
- Принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий, согласно которому функции и полномочия субъектов государственного управления в сфере рыболовства разумно распределены между ними, и закреплены в соответствующих актах;

– Принцип централизации и децентрализации государственного управления, согласно которому государственное управление в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов реализуется на различных уровнях власти, как федеральной, так и региональной;

– Принцип международного сотрудничества в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому деятельность в области рыболовства и сохранения водных биологических в отдельных случаях осуществляется во взаимодействии с иностранными государствами, на основании международных соглашений, с учетом внешнеполитических интересов России.

Таким образом, государственное управление в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, образующих систему государственной управленческой деятельности в данной сфере общественных отношений.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2004 г., № 52, ст. 5270 (Часть I)

2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2014 г. , № 26 , ст. 3378 (Часть I)

3. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2004 г. , N 11 , ст. 945

4. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2025. — 736 с

5. Барциц, И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в 2 т. Т. 1 / Игорь Барциц. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. - 512 с.

6. Братановский, С. Н. Государственное управление: учебник / С. Н. Братановский. - Москва: Директ-Медиа, 2026. - 426 с.

7. Охотский, Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник и практикум для вузов / Е. В. Охотский, Т. А. Занко. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2025. - 933 с.

8. Понкин, И. В. Теория государственного управления: учебник / И.В. Понкин. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : ИНФРА-М, 2024. - 566 с.

9. Попов, Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное: сб. науч. трудов / Л.Л. Попов. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. - 368 с.

10. Россинский, Б. В. Административное право / Россинский Б.В., Стариков Ю.Н., - 7-е изд., пересмотр. - М.:Юр. НОРМА, НИЦ ИНФРА-М, 2026. - 840 с.

11. Россинский, Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления: монография / Б. В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2026. — 376 с.