**Содержание**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В СФЕРЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ МОРСКИХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

§1.1 Международно-правовое регулирование отношений в сфере охраны морских биологических ресурсов

§1.2 Особенности развития национального законодательства в области рационального использования и охраны морских биологических ресурсов

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ МОРСКИХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

§2.1 Правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности Российской Федерации по контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов

§2.2 Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности в области охраны морских биологических ресурсов

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время наблюдается следующая ситуация - экспорт рыбных товаров из Российской Федерации в последние годы составляет 1,1 млн. тонн. Более 90 процентов его приходится на рыбную продукцию низкой степени переработки. В то же время импорт рыбной продукции в 2002 году увеличился по сравнению с 1991 годом в 2,8 раза и составил 610 тыс. тонн. И это несмотря на то, что по данным статистических органов Российской Федерации среднедушевое потребление рыб и рыбных товаров в стране в 2000 г. составило 10,4 кг против 20,3 кг в 1990 г[[1]](#footnote-1). Уровень же потребления во всем мире составляет уже 15-16 кг в год на человека[[2]](#footnote-2). В США, где жители традиционно предпочитают продукты птицеводства и животноводства, среднедушевое потребление морепродуктов достигло 23 кг, а в Японии и Исландии – 65-70 кг в год[[3]](#footnote-3).

В условиях ограничения доступа российских промысловых судов в морские пространства, находящихся под юрисдикцией иностранных государств, возрастает роль промысловых запасов биологических ресурсов морских вод, на которые распространяются суверенные права Российской Федерации, и в частности российской исключительной экономической зоны. Доля внутренних водоемов (Каспийское, Белое моря, реки, озера, водохранилища, а также товарные рыбоводные хозяйства) в общем вылове сравнительно невелика – в 1998 году было выловлено 267,6 тыс. т, или 6%[[4]](#footnote-4). Как отмечается в научной литературе, посвященной вопросам рыболовства, рациональное освоение и использование биоресурсов национальной исключительной экономической зоны (5-6 млн. т ежегодного вылова плюс развитие морской аквакультуры) могут обеспечить рекомендуемые нормы среднедушевого потребления не хуже, чем в советский период[[5]](#footnote-5).

Существенно возросли масштабы незаконного промысла морских биологических ресурсов и нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж. Так, около 80% морепродукции, вывозимой за рубеж, по-прежнему не декларируется и выпадает из под валютного и таможенного контроля[[6]](#footnote-6). Сравнительные показатели ввоза, например, в Японию продукции морского рыбного промысла, добытой в территориальных водах, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России, по данным российской и японской статистики, имеют расхождения как по объему, так и по стоимости. Анализ этих данных свидетельствует, что неучтенные поставки в порты Японии рыбной продукции, добытой российскими судами в исключительной экономической зоне России, составляют ежегодно от 83 до 117 тыс. т. Это негативно сказывается на состоянии рыболовства, и в первую очередь на запасах ценных видов морских биологических ресурсов.

Таким образом, можно отметить, что расхищение морских биологических ресурсов представляет собой серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации и ее ключевым компонентам - продовольственной, экономической и экологической безопасности.

В этих условиях одним из путей решения данной проблемы является усиление охраны со стороны государства за рациональным использованием морских биологических ресурсов.

Оценивая нынешнее состояние организации контроля, следует признать, что он стал неуправляемой системой, представляющей совокупность большого количества различных элементов. Появление новых контрольных органов далеко не всегда сопровождалось разграничением их задач, прав и обязанностей как между собой, так и между вновь возникающими и уже имеющимися органами контроля. Это привело к непомерному росту количества данных органов и дублированию в их деятельности, во многом превратило контроль в орудие ведомственности, далекое от защиты общегосударственных интересов. В результате сложившегося положения происходит распыление средств на организацию контроля, и как следствие – снижение его эффективности. Так, органы морской охраны ведущего в области контроля за рациональным использованием морских биологических ресурсов федерального органа исполнительной власти - ФСБ России из-за отсутствия достаточных сил и средств для постоянного нахождения патрульных судов в морских контрольных пунктах осуществляли проверку только трети добывающих и транспортирующих судов.

Назревшим вопросом является создание комплексного контроля со стороны государства путем слияния органов с однородными контрольными функциями. При решении этой проблемы многие авторы приводят в качестве аргументов своим доводам зарубежный опыт, в частности США[[7]](#footnote-7). Но довольно часто опыт США воспринимается весьма субъективно, на основе фрагментарных, поверхностных, популистских представлений, что приводит либо к непомерному восхвалению американских моделей и подходов, либо к необоснованному отрицанию их полезности.

Как справедливо отмечает А.Н. Вылегжанин, в США создана одна из самых разработанных юридичес­ких основ сохранения и использования морских биологических ресурсов. США внесли значительный позитивный вклад в рационализацию современного междуна­родно-правового режима управления морскими биоресурсами (прежде всего, запасами тихооке­анских анадромных, запасами минтая в центрально-беринговоморском районе, биоресурсами в центральной части Охотского моря). «Свои нацио­нальные интересы в области управления морски­ми биоресурсами США защищают, как правило, весьма результативно, в полной мере используя международно-правовые возможности».

Вопросы, связанные с рациональным использованием морских биологических ресурсов активно обсуждаются в последние годы в научной литературе и средствах массовой информации.

Большое внимание правовому статусу морских биологических ресурсов уделяется в работах таких авторов, как А.Н. Вылегжанин, Г.А. Волков, С.П. Головатый, С.В. Молодцов и др.

Цель дипломной работы состоит во всесторонней оценке правовых норм, которые применимы к охране морских биологических ресурсов, определении внутренних противоречий, очевидных пробелов в действующем законодательстве, выявлении недостатков в деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности в указанной сфере, и в выработке предложений по дальнейшему совершенствованию нормативной базы в данной области.

# ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В СФЕРЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ МОРСКИХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

##

## §1.1 Международно - правовое регулирование отношений в сфере охраны морских биологических ресурсов

Одной из основных задач пограничной политики Российской Федерации, согласно Основам пограничной политики Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 г., является создание условий для обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации.

Пунктом 3.2 Основ пограничной политики Российской Федерации пограничная безопасность определяется как важнейшая составная часть национальной безопасности, представляющая собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве Российской Федерации, охватывающем государственную границу Российской Федерации, пункты пропуска через государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

Одной из серьезных угроз национальным интересам и безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве является расхищение национальных богатств Российской Федерации. Представляется, что к составной части этой угрозы можно отнести и незаконный промысел морских биологических ресурсов.

Экологические проблемы, начиная с середины прошлого века, быстрыми темпами стали приобретать все большее значение для человечества. Одна часть из них связана с возросшей потребностью людей к уровню своего жизненного комфорта, другая – с неконтролируемым относительно возможных последствий научно-техническим прогрессом, третья – с резким приростом в масштабах планеты населения и т.д. Одной из проблем в области экологии является проблема сохранения биоразнообразия планеты. Так, по данным, собранным Мировым центром мониторинга сохранения природы, к середине ХХI в. исчезнет примерно 25% всех существующих на планете видов живой природы. 95% всей живой природы в настоящее время сосредоточено в районах под суверенитетом и юрисдикцией государств.

Проблема сохранения биоразнообразия планеты требует своего скорейшего разрешения. Причем меры, предпринимаемые отдельными государствами в этой области, зачастую не смогут стать выходом из сложившейся ситуации стремительной деградации окружающей среды. Необходимы совместные усилия большинства государств по регулированию вопросов рационального использования и сохранения природных ресурсов. В связи с этим особую значимость в данной сфере приобретает механизмы международно-правового регулирования.

Рост обеспокоенности мирового сообщества тем, что биологическое разнообразие существенно сокращается в результате различных видов общественной деятельности, а также желание упрочить и дополнить уже существующие международные соглашения о сохранении биологического разнообразия и устойчивом использовании его компонентов привели к разработке и принятию Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.)[[8]](#footnote-8).

Нормы Конвенции о биологическом разнообразии направлены на обеспечение сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов. Центральным из основных принципов Конвенции является признание суверенного права государства разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды. Государство несет ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Однако, как отмечает А.Н. Вылегжанин: «…из предметного анализа текста Конвенции в контексте современной системы международного права вытекает, что государство — участник Конвенции 1992 г. в вопросе сохранения биологических природных ресурсов даже в пределах своей государственной территории связано не только национальным законодательством, но и применимыми международно-правовыми нормами»[[9]](#footnote-9).

Норм, предусматривающих конкретные меры по сохранению живой природы, в Конвенции о биологическом разнообразии не содержится. Меры, в ней предусмотренные, носят широкий, масштабный характер, но не претендуют на высокое регулятивное качество.

Среди международных договоров, непосредственно касающихся проблем сохранения и рационального использования морских биологических ресурсов, центральное место занимает Конвенция ООН по морскому праву, принятая 10 декабря 1982 г. в Монтего-Бей. Данная Конвенция устанавливает определенные правовые режимы для обозначенных в ней морских районов, а также права и обязанности прибрежного государства в отношении морских биологических ресурсов данных районов. Помимо этого Конвенция содержит постановления, устанавливающие права и обязанности государств по управлению конкретными видами морских ресурсов (анадромными; катадромными; трансграничными; далекомигрирующими).

 Согласно Конвенции ООН 1982 г. суверенитет прибрежного государства распространяется на внутренние морские воды. Суверенитет прибрежного государства распространяется и за пределами его сухопутной территории и внутренних морских вод на примыкающий морской пояс, называемый территориальным морем.

В силу того, что внутренние морские воды, территориальное море, а также морское дно под этими пространствами составляют часть государственной территории прибрежного государства, оно суверенно устанавливает режим сохранения и использования биологических ресурсов в этих морских районах[[10]](#footnote-10).

Принятием Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. международное сообщество впервые признало право прибрежных государств на объявление ими 200-мильных исключительных экономических зон у своего побережья, в которых они могут осуществлять суверенные права, функционально ограниченными и имеющими четкую целевую направленность, в том числе и в отношении биологических ресурсов. Характеризуя юридическую природу этих прав прибрежного государства, С.В. Молодцов писал, что «для обозначения того, что прибрежное государство в отношении ресурсов указанного морского района (экономической зоны – Е.С.) пользуется в принципе той же полнотой власти, как и в отношении ресурсов собственной территории. В договорной практике употребляется термин «суверенные права в целях разведки и разработки естественных ресурсов». С.В. Молодцов также отмечает, что по своему характеру указанные права приравниваются к правам, вытекающим из суверенитета; вместе с тем они не распространяются на само морское пространство[[11]](#footnote-11). По мнению Д.А. Гаврилина, под термином «суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов», содержащимся в п. 1 "а" ст. 56 Конвенции 1982 года, скрывается, в первую очередь, правовой режим рыболовства в исключительной экономической зоне.

Осуществляя свои права и выполняя свои обязанности в исключительной экономической зоне прибрежные государства обязаны учитывать права и обязанности других государств.

Среди основных прав прибрежного государства на морские живые ресурсы можно выделить следующие:

* право на определение допустимого улова биологических ресурсов в своей исключительной экономической зоне;
* право на полное использование всех биологических ресурсов в своей исключительной экономической зоне, в отношении которых прибрежное государство определило допустимый улов.

Прибрежное государство наделено суверенным правом принимать меры, направленные на сохранение биологических ресурсов в исключительной экономической зоне. Помимо определения прибрежным государством допустимого улова биологических ресурсов в своей исключительной экономической зоне к мерам, направленным на сохранение биологических ресурсов можно отнести обеспечение вышеуказанным государством, с учетом имеющихся у него наиболее достоверных научных данных, надлежащих мер по сохранению и управлению ресурсами, чтобы их состояние не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации.

В отношении управления живыми ресурсами Конвенция ООН по морскому праву предоставляет прибрежным государствам правомочия определять виды, которые могут вылавливаться, и устанавливать квоты вылова в отношении конкретных запасов или групп запасов, либо вылова на каждое судно в течение какого-либо периода времени, либо вылова гражданами любого государства в течение определенного периода. Предметом регулирования прибрежным государством могут стать сезоны и районы рыбного промысла, виды, размеры и количество орудий лова, а также типы, размеры и количество рыболовных судов, которые могут быть использованы. Прибрежное государство вправе устанавливать возраст и размер рыбы и других видов, которые могут вылавливаться.

Конвенция 1982 г. закрепляет за прибрежным государством право принимать меры по контролю за деятельностью судов в своих исключительных экономических зонах. Среди этих мер в Конвенции выделены следующие:

1. определение информации, требуемой от рыболовных судов, включая статистические данные об уловах и промысловом усилии, а также сообщения о местонахождении судна;
2. размещение прибрежным государством наблюдателей или стажеров на борту таких судов;
3. установление обязательной выгрузки такими судами всего или какой-либо части улова в портах прибрежного государства;
4. установление положений и условий, относящихся к совместным предприятиям или другим совместным мероприятиям;
5. определение потребностей в подготовке персонала и передаче технологии рыбного промысла, включая требования о расширении возможностей прибрежного государства по проведению рыбохозяйственных исследований и процедур обеспечения выполнения.

Одним из ключевых элементов правового режима исключительной экономической зоны является специальное регулирование прав и обязанностей государств в отношении трансзональных и трансграничных запасов рыб. Трансзональные запасы включают запасы морских организмов, ареал обитания которых находится в пределах 200 миль от побережья, но пересекает границу между экономическими зонами соседних государств[[12]](#footnote-12). К трансграничным же относятся запас или запасы ассоциированных видов, встречающихся как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней, т. е. в открытом море.

А.Н. Вылегжанин отмечает, что современной практикой государств остро поставлены вопросы правового режима природных ресурсов в тех морских районах, которые удалены более чем на 200 морских миль от побережья и окружены полностью исключительной экономической зоной одного или нескольких государств. В официальных документах, а также в зарубежной юридической литературе такие морские районы нередко называются для краткости «анклавами открытого моря».

Для России особое значение имеют берингоморский и охотоморский анклавы. Так, например, отсутствие контроля за промыслом минтая в анклаве Берингова моря привело к разрушению его запасов. В целях недопущения варварской добычи биологических ресурсов в будущем по предложениям России и США была разработана Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управления ими в центральной части Берингова моря (принята 16 июня 1994 г. в Вашингтоне). Аналогичная ситуация сложилась и в случае с живыми ресурсами Охотского моря. Однако должного разрешения этот вопрос на международном уровне пока не получил.

Как отмечает А.Н. Вылегжанин, Соглашением 1995 г. о запасах трансграничных и далекомигрирующих видов рыб усилен, по сравнению с Конвенцией 1982 г., глобальный режим сохранения биологических ресурсов Мирового океана[[13]](#footnote-13). Одним из способов этого усиления стало придание мерам сохранения, принятым участником регионального соглашения, юридически обязательной силы для государства, не являющегося его участником, но использующего в данном регионе запасы, являющихся объектом указанного соглашения.

Вопрос о полномочиях прибрежных государств в отношении далеко мигрирующих видов стал предметом длительных дискуссий на III Конференции ООН по морскому праву. Согласно п. 1 ст. 64 прибрежное государство и другие государства, граждане которых ведут в данном районе промысел далеко мигрирующих видов, перечисленных в Приложении I к Конвенции, сотрудничают прямо или через соответствующие международные организации в целях обеспечения сохранения таких видов и содействия их оптимальному использованию во всем этом районе как в исключительной экономической зоне, так и за ее пределами. Целью данного положения Конвенции является наложение определенных ограничений на общий режим осуществления суверенных прав прибрежного государства по Части Конвенции в отношении отдельного вида рыбы, сужение общего режима в целях защиты и оптимального управления далеко мигрирующими видами. В районах, для которых не существует соответствующей международной организации, прибрежные государства и другие государства, граждане которых ведут промысел этих видов в данном районе, сотрудничают с целью создания такой организации и участвуют в ее работе. Таким образом, можно сделать вывод, что обязанность по взаимодействию сформулирована шире, чем в ст. 62 Конвенции ООН 1982 г., поскольку оптимальное использование далеко мигрирующих видов должно быть обеспечено во всем этом районе, как в исключительной экономической зоне, так и за ее пределами.

Часть V Конвенции 1982 г. предусматривает особый порядок защиты морских млекопитающих в связи с их биологическими особенностями (в частности, отмеченную способность морских млекопитающих проходить огромные расстояния в сравнительно короткое время, т. е. пересекать морские районы с разным правовым режимом). Согласно ст. 65 Конвенции подтверждаются права прибрежного государства или в соответствующем случае компетенции международной организации запрещать, ограничивать или регулировать промысел морских млекопитающих более строго, чем это предусмотрено в Части V Конвенции ООН 1982 г. Государства сотрудничают с целью охраны запасов морских млекопитающих, а в отношении китообразных осуществляют, в частности, деятельность через надлежащие международные организации с целью их охраны, управления их запасами и изучения.

Специальный международно-правовой режим установлен для управления запасами анадромных видов. Анадромные виды, проводя начальный этап своей жизни в пресных водоемах, мигрируют затем в море и после длительных миграций в морской воде возвращаются, как правило, в водоем происхождения для нереста[[14]](#footnote-14). Одним из примеров анадромных видов является лосось. Следует подчеркнуть, что самые крупные запасы лососей нагуливаются в северной части Тихого океана (объем промысла – более 600 тыс. тонн в год)[[15]](#footnote-15). Это представляет особый интерес для Российской Федерации при решении вопросов сохранения этих видов рыб, так как определенная часть данных ресурсов образуется в ее реках[[16]](#footnote-16).

Согласно Конвенции 1982 г. государства, в реках которых образуются запасы анадромных видов, в первую очередь заинтересованы в таких запасах и несут за них первоочередную ответственность. Понятие заинтересованности государства происхождения анадромных видов характеризует экономическую составляющую правового режима добычи этих видов, в то время как первоочередная «ответственность» государства происхождения подразумевает его обязанность обеспечить сохранение данных видов в соответствии с их биологическими характеристиками.

Обязанностью государства происхождения запасов анадромных видов является обеспечение их сохранение путем принятия соответствующих мер по регулированию рыбного промысла во всех водах к берегу от внешних границ своей исключительной экономической зоны и рыбного промысла, предусмотренного в пункте 3 "b" ст. 66 Конвенции ООН 1982 г. Упомянутые в подпункте "b" государства участвуют на основе соглашения с государством происхождения в осуществлении мер по возобновлению запасов анадромных видов, в особенности путем участия в расходах на эти цели. Однако воля государства происхождения при согласовании имеет приоритет.

А.Н. Вылегжанин выразил мнение о том, что в развитии международного морского права обозначилась тенденция на региональном уровне к ужесточению норм о сохранении анадромных видов. «На практике применяются положения региональных договоров о запрете промысла этого ценного природного ресурса в районах за пределами 200 миль от исходных линий, а не компромиссные положения Конвенции ООН 1982 г. о возможном таком промысле»[[17]](#footnote-17). Одним из примеров такого регионального договора является Конвенция о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана 1995 г., принятая Канадой, Японией, Российской Федерацией и США.

Нормами Конвенции ООН по морскому праву устанавливается особый правовой режим эксплуатации запасов катадромных видов, начальный период жизненного цикла которых проходит в открытом море, в то время как больший период жизни катадромные виды проводят в пресноводных реках и озерах. Управлению катадромными видами посвящена ст. 67 Конвенции ООН 1982 г., в соответствии с п. 1 которой за управление этими запасами и обеспечение мигрирующей рыбе доступ в свои воды и выход из них несет ответственность прибрежное государство, в водах которого запасы катадромных видов проводят большую часть своего жизненного цикла. Промысел запасов катадромных видов ведется только в водах к берегу от внешних границ исключительных экономических зон. Когда промысел ведется в исключительных экономических зонах, он подпадает под действие ст. 67 и других положений Конвенции ООН 1982 г., касающихся рыболовства в этих зонах. В случае, когда запасы катадромных видов мигрируют через исключительную экономическую зону другого государства, независимо от того, молодь это или половозрелая рыба, управление такими запасами, включая их промысел, регулируется соглашением между государством, в водах которого запасы катадромных видов проводят большую часть своего жизненного цикла, и другим заинтересованным государством. Такое соглашение должно, согласно п. 3 ст. 67 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. обеспечивать рациональное управление этими запасами и принимать во внимание обязанности государств в отношении поддержания этих запасов. В данном случае Конвенция идет на шаг дальше требования согласовывать действия государств и требует от государств «урегулировать» управление указанными видами в соглашении, т.е. не просто провести консультации (переговоры), но и достичь соглашения по вопросам управления указанными видами.

Помимо этого, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит статью, посвященную обеспечению выполнения законов и правил прибрежного государства, только в разделе, касающегося режима исключительной экономической зоны (ст. 73).

Наказания, налагаемые прибрежным государством за нарушение законов и правил рыболовства в исключительной экономической зоне, не могут включать тюремное заключение, при отсутствии соглашения заинтересованных государств об обратном, или любую другую форму личного наказания. Отсутствие норм, регулирующих этот вопрос в пределах континентального шельфа, позволяет сделать вывод о том, что государства пошли по пути признания личного наказания за нарушения порядка ведения исследований и разработки ресурсов, в том числе и «сидячих» видов, континентального шельфа[[18]](#footnote-18).

**§1.2 Особенности развития национального законодательства в области рационального использования и охраны морских биологических ресурсов**

Все относящиеся к рыболовству русские законы, вплоть до второй половины XIX века, являлись более или менее случайными, не согласованными друг с другом, не основанными на научном исследовании промысла[[19]](#footnote-19). Одни из первых постановлений, относящихся к рыбным промыслам, можно найти уже в Уложении царя Алексея Михайловича. Так, например, указом 1668 г. запрещено было рыбакам ловить в Переяславском озере мелких сельдей «на обиход великаго государя, и на себя, и на продажу»[[20]](#footnote-20). Затем в течение всего XVIII века издается ряд указов, вначале до Екатерины II, направленных к ограждению интересов казны, так как рыболовство считалось в большинстве случаев правительственной регалией, а затем, после провозглашения в 1762 г. свободы рыболовства, начинается законодательное нормирование всего промысла.

Наибольшее развитие законы о рыболовстве приобретают в XIX в. В начале XX века исключительно рыболовству было посвящено уже около 587 статей. Однако следует отметить, что законы того времени имели сравнительно мало положений, носящих общий для всего государства характер. Основная их часть имела отношение к тому или иному промысловому району. Как отмечает Н.Н. Белявский, основным недостатком законодательства того времени являлось то, что оно «…крайне мало содержало общих постановлений о рыболовстве, но зато подробно регламентировало отправление промысла по отдельным речным системам и водным промыслам»[[21]](#footnote-21).

Помимо специальных законов Великого княжества Финляндского, Привислинского края и т.д., специальных рыболовных конвенций (русско-румынской, русско-норвежской), существовали узаконения, касающиеся чисто русских владений. Данные владения можно разбить на две группы. Первая из этих групп обнимала такие районы, в которых рыболовство принадлежало определенной общественной организации, составляя ее собственность, и регулировалась определенными правилами и законами, основанными на традициях и общем укладе правовой жизни. К этой группе относились воды Донского, Кубанского, Уральского, Терского и Астраханского казачьих войск[[22]](#footnote-22) Как отмечает Н. Пушкарев, «старинные положения о донском (в 1835 г. – Е.С.) и черноморском (в 1842 г. – Е.С.) казачьем рыболовстве являются у нас первым сводом не только полицейских правил, в строгом смысле слова, по части рыболовства, но и охранительных мер, имеющих в виду увеличение рыбных богатств». Вторую группу составляли такие районы, в которых рыболовство не представляло частной собственности целой общественной организации, отдельного сословия (как казаки), а потому и специальные по рыболовству узаконения не обнаруживали такой тесной связи с общественной организацией рыболовов, а введены были в разное время, как результат различных причин.

С устройством особых управлений государственных имуществ в Туркестанском и Приамурских краях, рыболовство в Аральском море и реках Амударье и Сырдарье, в Амуре с лиманом и в морских водах Дальнего Востока также было подчинено некоторым ограничительным правилам, имеющим в виду сохранение рыбных запасов и издаваемым в инструкционном порядке местными генерал-губернаторами. Большая часть указанных правил вошла в различные издания Устава сельского хозяйства 1903 г.

Следует отметить, что вряд ли было целесообразно регулировать рыболовство отдельных районов столь детально на законодательном уровне, да и число статей данных узаконений, которые «содержали в себе меры к упорядочению и защите рыболовства», было ничтожно мало.

Все рыбные ловли, состоящие в пользовании казачьих войск, находились в ведении Военного министерства. Казенные же рыболовные воды, а также рыбный и звериный промыслы в реках вообще, в морях и озерах состояли в заведывании Министерства земледелия и государственных имуществ[[23]](#footnote-23). С 1894 г. рыбный промысел в Российской Империи находился в ведении Департамента земледелия при Министерстве земледелия и государственных имуществ[[24]](#footnote-24) (в дальнейшем функции этого министерства отошли в 1905 г. к Главному управлению землеустройства и земледелия, но в октябре 1915 г. этому ведомству был возвращен прежний министерский статус). В распоряжении министра земледелия и государственных имуществ состояли инспекторы по рыбной части.

Если относительно организации государственного управления рыбным промыслом в центре все было довольно ясно (хотя, следует отметить, что и она четкой структуры не имела), то об организации этого управления на местах и о распределении контрольных функций в отношении промысла этого сказать нельзя. Это было обусловлено отсутствием единого государственного контрольного органа в области рыболовства.

Контрольную деятельность осуществляло большое количество различных органов и лиц. Кроме общей полиции в районах эксплуатации казенных, общественных и некоторых частных промыслов существовали местные учреждения по делам рыболовства и рыболовная полиция. Так, например, для заведывания казенными рыбными промыслами в водах восточной части Закавказского края было организовано в г. Баку «управление рыбными промыслами». Морские воды, состоящие в заведывании управления рыбными промыслами, вверялись надзору смотрителей, объездчиков и старост. Промысловая полиция по другим водным бассейнам оставляла желать лучшего. В помощь правительственному надзору организовывался и местный контроль, в лице особых казачьих смотрителей, выборных депутаций, участковых старост и пр.

Определенным образом в контроле за деятельностью рыбачьих судов и лодок участвовала и флотилия Отдельного Корпуса Пограничной Стражи при Министерстве финансов. В ее обязанности входили осмотр всех приходящих с моря рыбачьих и мелких судов в целях наблюдения за тем, чтобы они не провозили контрабанды и не перевозили в нарушение закона людей[[25]](#footnote-25). Однако отдельным правом на осуществление контроля за промысловой деятельностью судов Корпус наделен не был.

Таким образом, следует отметить факт отсутствия в Российской Империи единой для всех водных бассейнов системы построения государственного контроля за рыбным промыслом.

В дореволюционный период морское рыболовство в правовом отношении было урегулировано довольно слабо. Так, например, в Уставе сельского хозяйства практически не содержалось положений, посвященных промыслу в дальневосточных морях. Промысел в этих морях, как уже отмечалось выше, регулировался на местном уровне временными инструкциями генерал-губернаторов, издаваемых сроком от 1 до 3 лет. Как замечает Б.К. Гиндце, морское рыболовство в северных водах Российской Империи также не регулировалось какими бы то ни было узаконениями на высшем уровне. Довольно детально был определен в правовом отношении лишь рыбный и звериный промысел в Каспийском море, частично – в Аральском, Черном и Азовском морях.

На основании старинных указов, восходящих до Петра Великого, морские воды, даже при местах действительно заселенных, частному владению подлежать не могли, но должны были оставаться в общем и свободном для всех пользовании.

Морской считалась такая рыбная ловля, которая велась на расстоянии не менее трех морских миль от морского берега, - она считалась свободной для всех, независимо от подданства. Прибрежная рыбная ловля совершалась в береговой полосе шириной в три мили, и она принадлежала собственным подданным, но также на общих началах[[26]](#footnote-26).

Таким образом, одной из проблем, которая стояла перед законодательной властью того времени была выработка общих положений, касающихся вопросов рыболовства и охватывающих всю Российскую Империю, в целях упорядочения промысловой деятельности и введения определенных охранных мер на законодательном уровне. Разработка правил рыболовства, общих для всей Империи, началась в середине 30-х гг. XIX века. Большим шагом вперед в этом направлении была работа, проведенная экспедициями фон Бэра и Данилевского, о которых упоминалось выше. С того времени и до революции 1917 г. разными лицами предпринималось более семи попыток разработать Общий устав рыболовства[[27]](#footnote-27).

Принципиально новым в разработанных в различное время проектах Общего устава рыболовства было то, что в них были закреплены положения о местных органах – губернских и районных комитетах (присутствиях) по рыболовству, которым отходила большая часть функций по разработке местных правил рыболовства. Как отмечалось в литературе того времени, посвященной вопросам рыболовства, «согласно неоднократным указаниям опыта выработки подробных уставов рыболовства даже для сравнительно ограниченных бассейнов, выяснилось с несомненностью, что центральное ведомство решительно не может составить вполне целесообразные районные правила, которые бы предусматривали наперед, и притом на долгое время, все частности в производстве рыбного промысла». Однако уже в то время высказывались опасения, что местные комитеты будут не в состоянии определять необходимые меры для охраны рыбных запасов в силу отсутствия для этого должной научной базы у членов данных комитетов. Для этого предлагалось закрепить определенный минимум положений, касающийся запретных способов лова, запретного времени, требования к орудиям лова непосредственно в Общем уставе.

После революции 1917 г. повысилась роль в охране морских биологических ресурсов пограничных органов. Так, например, в соответствии со ст. 2 Декрета СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. «Об учреждении Пограничной Охраны»[[28]](#footnote-28) на пограничную охрану была возложена задача по защите от расхищения водных богатств «в наших пограничных и территориальных водах». Специальный Декрет СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. был посвящен охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море[[29]](#footnote-29). Согласно ст. 5 данного Декрета охрана рыбных угодий в этих районах возлагалась на суда военного флота и пограничную охрану.

Для организации рыбного хозяйства в декабре 1918 г. было образовано Главное управление по рыболовству и рыбной промышленности в России (Главрыба) при Народном комиссариате продовольствия с соответствующими местными органами. Наряду с другими обязанностями ему поручались: выработка соответствующих мер охраны водных пространств в интересах сбережения природных рыбных запасов, установление запретных для лова пространств и сроков, общее руководство по регулированию рыболовства и практическое осуществление государственного массового искусственного рыборазведения.

Потребности народного хозяйства вызвали необходимость в установлении четкой системы правил, которые бы регулировали хозяйственную эксплуатацию природных богатств, предохраняя их от истощения. В связи с этим ВЦИК и СНК РСФСР 25 сентября 1922 г. издает постановление «Об организации управления рыбным хозяйством РСФСР»[[30]](#footnote-30), в соответствие со ст. 15 которого на Управление рыболовства при Главрыбе возлагалась задача наблюдения за выполнением установленных правил рыболовства.

После образования СССР начинают издаваться и союзные законы, разрешающие ряд вопросов охраны природы общегосударственного значения. 21 ноября 1924 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР»[[31]](#footnote-31), согласно которому функции по регулированию рыболовства и надзор за ним возлагались на наркоматы земледелия соответствующих республик. В развитие данного нормативного акта было принято Постановление Совета Труда и Обороны от 3 июля 1925 г. «Об утверждении Положения о рыбном хозяйстве»[[32]](#footnote-32), в ст. 24 которого было установлено, что для наблюдения за выполнением правил рыболовства организуется специальный рыбопромысловый надзор, снабжаемый оружием и располагающий средствами водного и сухопутного транспорта. 7 апреля 1934 г. приказом Народного комиссариата снабжения СССР в целях охраны рыбных запасов и контроля за рациональным использованием сырьевых рыбных ресурсов из состава Главрыбы было выделено Главное управление регулирования рыболовства, рыбоводства и рыбохозяйственной мелиорации (Главрыбвод) со штатом 15 человек[[33]](#footnote-33).

Тем не менее, отметим, что в соответствии с Положениями об охране государственных границ Союза ССР от 3 сентября 1923 г. и от 15 июня 1927 г. соответствующие функции по контролю за рыболовством осуществляли также и пограничные органы. Так, например, в Положении 1927 г[[34]](#footnote-34). было определено, что на органы пограничной охраны ОГПУ в пределах 12-мильной морской полосы была возложена охрана от расхищения водных богатств. Этим органам, наряду, с другими правомочиями, предоставлялось также право задерживать суда, занимающиеся рыбной ловлей без разрешения, либо незаконным способом. Однако к административной ответственности вышеуказанные органы правонарушителей не привлекали.

В 30-х годах организация рыбного хозяйства была изменена. По Постановлению СНК СССР от 25 сентября 1935 г. «О регулировании рыболовства и охране рыбных запасов»[[35]](#footnote-35) руководство рыбным хозяйством было изъято из ведения Наркомзема и передано в ведение Наркомпищепрома, в составе которого было образовано Главное управление охраны и регулирования рыболовства, рыбоводства и рыбохозяйственной мелиорации – Главгосрыбвод.

В последующем происходили частые изменения в системе наркоматов, а затем министерств, что влияло и на переподчинение органов рыбоохраны от одного министерства другому. Изучая эти изменения можно прийти к выводу об отсутствии должной научной проработки административных реформ в то время, так как за сравнительно короткий промежуток времени одно и то же министерство могло упраздняться, а затем заново создаваться. Это, несомненно, влияло и на качество работы органов рыбоохраны.

15 сентября 1958 г. Советом Министров СССР было принято Постановление «О воспроизводстве рыбных запасов во внутренних водоемах СССР»[[36]](#footnote-36), явившееся основным руководящим документом для органов рыбоохраны на довольно долгий период времени. Постановлением было утверждено Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР. На основе данного Положения было принято постановление Совета Министров РСФСР от 18 октября 1958 г. № 1190, которым была образована Главная государственная инспекция по охране рыбных запасов и регулированию рыболовства при Совете Министров РСФСР[[37]](#footnote-37). Впоследствии данная инспекция наряду с другими республиканскими инспекциями была передана в ведение созданного в 1965 г. Министерства рыбного хозяйства СССР[[38]](#footnote-38). Данное министерство просуществовало вплоть до распада Союза ССР и одной из его задач являлась охрана рыбных запасов и регулирование рыболовства[[39]](#footnote-39). Органы рыбоохраны возглавлялись Главным управлением по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главрыбвод). Одной из задач бассейновых управлений и инспекций рыбоохраны являлось осуществление контроля за выполнением законодательства и других нормативных актов по вопросам охраны и воспроизводства рыбных запасов и регулирования рыболовства.

В связи с вступлением в силу Указа Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968 г. «О континентальном шельфе СССР»[[40]](#footnote-40) на пограничные органы была возложена обязанность охраны отдельных видов природных ресурсов. В нем перед пограничными войсками КГБ СССР была поставлена задача лишь по оказанию содействия органам рыболовного надзора в их деятельности по охране естественных богатств континентального шельфа СССР (ст. 8). Принятое в развитие Указа Постановление Совета Министров СССР от 18 июля 1969 г. № 564[[41]](#footnote-41) определяло, что «пограничные войска в районах несения ими службы сообщают органам рыбоохраны обо всех обнаруженных судах, занимающихся какими-либо работами на шельфе, и в случае необходимости оказывают органам рыбоохраны содействие в задержании нарушителей, уклоняющихся от выполнения требований рыбоохраны или оказывающих им сопротивление» (Ст. 8).

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1976 г[[42]](#footnote-42). были введены временные меры по сохранению биологических ресурсов и регулированию рыболовства в прилегающих к побережью СССР морских районах шириной до 200 морских миль. Согласно ст.1 постановления Совета Министров СССР от 25 февраля 1977 г. № 174, которым было утверждено положение об охране рыбных и биологических ресурсов в прилегающих к побережью СССР морских районах, охрану данных ресурсов осуществлялась не только органами рыбоохраны Минрыбхоза, но уже и пограничными войсками. Таким образом, можно отметить расширение функций, возложенных на пограничные войска по охране морских биологических ресурсов. Они уже не ограничивались оказанием содействия, а включали непосредственную охрану. Однако штрафы за административные правонарушения налагали только органы рыбоохраны[[43]](#footnote-43).

Значительно расширили обязанности пограничных войск по охране окружающей среды и природных ресурсов экономической зоны СССР, находящихся за пределами территориальных вод (территориального моря) Советского Союза, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. № 10864-X «Об экономической зоне СССР»[[44]](#footnote-44) и Постановление Совета Министров СССР от 28 апреля 1984 г. № 372[[45]](#footnote-45). Постановлением Совета Министров, охрана экономической зоны СССР возлагалась на пограничные войска КГБ СССР, органы рыбоохраны Минрыбхоза СССР и органы Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. Эти органы, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. № 10864-X, обязывались обеспечить суверенные права СССР на разведку, разработку и сохранение биологических и небиологических ресурсов экономической зоны, а также предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения морской среды.

Таким образом, анализ советского законодательства указывает на постепенное усиление роли пограничных органов и войск в охране морских биологических ресурсов в зависимости от увеличения площади морских пространств, в которых следовало осуществлять контроль за промыслом. Однако, в этот период так и не произошло окончательного разграничения компетенции между органами рыбоохраны и пограничниками, вследствие чего контрольные мероприятия осуществлялись органами обоих ведомств.

На данный момент в Российской Федерации сформировалась сложная система природоресурсного и природоохранного законодательства. Она построена в соответствии с конституционными основами и федеративным устройством Российского государства.

Конституционные основы регулирования отношений в области использования и охраны природных ресурсов устанавливаются прежде всего статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации, которые определяют предмет исключительного ведения Российской Федерации и вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что имеет непосредственное значение и для охраны морских биологических ресурсов[[46]](#footnote-46). Согласно ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного с Российской Федерацией ведения до принятия федеральных законов. Однако после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

В настоящее время отношения, связанные с использованием и охраной морских биологических ресурсов регулируются в основном на уровне федеральных законов, на основе которых принимаются подзаконные нормативные акты в указанной сфере.

Характеризуя весь правовой массив в области охраны морских биологических ресурсов можно согласится с оценками специалистов, что правовое регулирование на основе данных основных нормативных документов во многом бессистемно и разобщено[[47]](#footnote-47). Отсутствие или недостаточность механизмов в практической реализации законов создает трудности в их исполнении, порождает межведомственные неурядицы и одновременно создает условия для противоправной деятельности. Например, действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (далее - КоАП)[[48]](#footnote-48) не предусматривает ответственность за нарушения положений Конвенции о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана[[49]](#footnote-49), хотя данная конвенция была ратифицирована Постановлением Верховного Совета Российской Федерации еще 4 ноября 1992 г. В КоАП Российской Федерации не предусмотрена как ответственность за отключение технических средств контроля на судах, так и ответственность в виде конфискации судна за невыполнение требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации, что позволило бы более эффективно бороться с правонарушениями в изучаемой сфере. Открытым остается вопрос о правомерности как процессуальных действий правоохранительных органов, так и их действий по привлечению правонарушителей к административной ответственности на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Азовском и Каспийском морях, в открытом море. Статья 1.7 КоАП Российской Федерации, устанавливающая пространственные пределы действия данного нормативного правового акта, необоснованно игнорирует вышеуказанные морские пространства.

Головным законом в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации является Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды». Закон устанавливает основы государственной политики в области сохранения биоразнообразия и природных ресурсов. Более конкретные положения, касающиеся охраны морских биологических ресурсов, устаовлены в Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве) и законах, определяющих правовой статус внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, вопросы охраны животного мира.

Одним из проблемных аспектов действующего законодательства является отсутствие четкого определения понятия «морские живые ресурсы». Как отмечает А.Н. Вылегжанин, «для российского законодательства нехарактерна последовательность в восприятии конвенционного понятия «живые ресурсы». Так, например, в Федеральном законе «О животном мире» даны определения ряда понятий, применимых к морским живым ресурсам России. Например, в ст.1 данного Закона говорится о том, что под животным миром следует понимать «совокупность биологических организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации». Однако к живым ресурсам внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации относятся не только животные, но и растения, создающие объем другого понятия – «растительный мир». Хотя в российском законодательстве и используется термин «растительный мир», но какого- либо определения он еще не получил. Таким образом, можно отметить, что понятие «животный мир», предусмотренное Законом, нельзя считать заменяющим понятие «живые ресурсы», предусмотренное Конвенцией ООН 1982 г.

Закон о рыболовстве (ст. 1) использует термин «водные биологические ресурсы», под которыми понимаются «рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы». В федеральных законах, определяющих правовой статус морских пространств, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации и их природных ресурсов, применительно к морским живым ресурсам используются такие понятия, как «водные биологические ресурсы»[[50]](#footnote-50), «живые ресурсы»[[51]](#footnote-51), «рыбные ресурсы»[[52]](#footnote-52) и др.

В связи с этим можно подчеркнуть полезность использования единообразного понятийно-терминологического аппарата в нормативных правовых актах Российской Федерации о морских биологических ресурсах.

В научной литературе, в разное время предлагались различные определения понятия «морские биоресурсы». Например, Г.А. Корнилов включает в это понятие «промысловые запасы различных видов рыб и морепродуктов»[[53]](#footnote-53). Возникает вопрос о целесообразности включения в данное понятие термина «морепродукты» и что следует под этим термином понимать. Данное определение также, по нашему мнению, не учитывает различный правовой режим морских пространств, являющихся местами обитания данных ресурсов.

Попытку дать определение понятию «морские биоресурсы» делает и Г.А. Волков, который включает в это понятие «водные биологические ресурсы, обитающие во внутреннем море Российской Федерации, территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в Открытом море». Однако данное определение имеет ряд недостатков. Определение, данное Г.А. Волковым, не учитывает того, что ареалы обитания тех или иных биологических ресурсов могут находиться в морских пространствах одновременно нескольких государств или также и в Открытом море (например, трансзональные, трансграничные и далекомигрирующие виды). Приведенное определение дается с помощью правовой привязки биоресурсов к морским пространствам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации. Однако А.Н. Вылегжанин считает, что морские природные ресурсы разделить на национальные и международные на практике невозможно[[54]](#footnote-54). Причиной этого, по его мнению, является вышеуказанное смещение ареалов обитания некоторых морских биоресурсов. Отсюда следует, что идея их правовой привязки к государственной территории и районам национальной юрисдикции неосуществима. В качестве наиболее яркого примера невозможности разделения морских биологических ресурсов по пространственному признаку можно привести ситуацию с разделом Азовского моря между Российской Федерацией и Украиной. Несмотря на то, что Азовское море и Керченский пролив исторически являются внутренними водами Российской Федерации и Украины[[55]](#footnote-55), государственной границы, определяющей пространственные пределы государственной территории данных государств, не установлено и мысль об отнесении тех или иных морских биологических ресурсов к юрисдикции Российской Федерации или Украины путем привязки к государственной территории представляется не исполнимой.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что выработка универсального определения понятия «морские живые ресурсы» в отношении юрисдикции того или иного прибрежного государства не представляется возможным по указанным выше причинам. Определение может быть сформулировано лишь условно для ограничения морских биологических ресурсов от ресурсов пресных водоемов. В целях же данной работы под морскими живыми ресурсами Российской Федерации следует понимать рыбу, водных беспозвоночных, водных млекопитающих, обитающих в состоянии естественной свободы, а также естественно произрастающие водоросли и другие водные растения во внутренних морских водах Российской Федерации, территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в открытом море, в том числе конвенционных районах, а при наличии соответствующих соглашений Российской Федерации с иностранными государствами и в морских районах, находящиеся под юрисдикцией иностранных государств, в той мере, в какой это не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации и законодательствам соответствующих иностранных государств.

Существенным моментом правового регулирования природопользования является принцип платности и его дифференциация между российскими и иностранными пользователями морских биологических ресурсов. Закон о рыболовстве (ст. 2) определяет, что согласно принципа платности использования водных биоресурсов любое использование водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Ставки сборов со всех пользователей морских биологических ресурсов были установлены Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 148-ФЗ[[56]](#footnote-56). Поправки, внесенные в Налоговый кодекс Российской Федерации охватывают все виды морских биологических ресурсов и пользование живыми ресурсами в России является полностью платным как для российских, так и для иностранных пользователей.

Анализируя вышеуказанные положения, можно сделать вывод, что определенные защитные меры в отношении российских промысловиков установлены лишь для коренных малочисленных народов определенных прибрежных районов и ряда крупных российских рыбопромысловых предприятий. Однако уже в 1991-1993 гг. флот был распылен между многочисленными судовладельцами. Таким образом, защитные государственные меры будут распространятся лишь на небольшую группу хозяйствующих субъектов. Остальные российские предприятия будут наравне с иностранными выплачивать сборы. Это, по нашему мнению, не отражает государственных интересов в области использования морских биологических ресурсов, так как возможности использования российского экспедиционного флота у берегов других государств сильно ограничены. Законодательством прибрежных государств, как правило, устанавливаются множество различных барьеров по допуску иностранных судов в свою исключительную экономическую зону. В связи с этим установление различных размеров платежей для российских и иностранных пользователей представляется существенной мерой в целях создания режима рационального использования морских биологических ресурсов российскими промысловиками. Причем необходимо определить более жесткий режим оплаты именно для иностранных рыбаков. Нормы Конвенции ООН 1982 г. не ограничивают права прибрежного государства устанавливать разные для своих и иностранных лиц режимы платежей за пользование живыми ресурсами (п. 4 ст. 62).

В настоящее время в исключительной экономической зоне Российской Федерации в дополнение 2500 российских судов ведут промысел до 1200 иностранных промысловых единиц. Кроме того, в зоне находится большое количество бербоут-чартерных добывающих судов и судов, работа которых спонсируется иностранными получателями уловов. По существу, эти суда могут быть приравнены к иностранным. Основными нарушителями законодательства в сфере рационального использования и охраны морских биологических ресурсов являются российские рыбаки (около 85% привлеченных к ответственности)[[57]](#footnote-57). Одной из основных причин этого является слабый учет интересов российского рыболовного флота, отсутствие предпосылок для осуществления законопослушной деятельности. Помимо отказа от ограничения присутствия иностранных государств на государственном уровне путем установления высоких портовых сборов и транспортных тарифов, неприемлемых таможенных и иных контрольных «услуг» спровоцирована ситуация, когда российские рыбаки чрезвычайно заинтересованы в легальном и нелегальном вывозе уловов и продуктов судовой обработки во все сопредельные страны.

Таким образом, следует отметить тот факт, что законодательство Российской Федерации не устанавливает предпосылок для легальной деятельности отечественных промысловых предприятий. Необходимо также заметить, что зарубежные государства, напротив, в обстановке постепенного сокращения запасов морских биологических ресурсов своих исключительных экономических зон, ориентируют путем государственного субсидирования усилия своих экспедиционных флотов на российские морские пространства, активно используют различные схемы по созданию совместных предприятий с российскими промысловиками в целях вывоза морских биологических ресурсов в свои порты. Тем самым они удовлетворяют потребности своих морепроизводителей и населения за счет биоресурсов с низкой степенью обработки из исключительной экономической зоны Российской Федерации. В данных условиях возрастает роль государственного контроля за соблюдением природопользователями российского законодательства.

В условиях масштабного браконьерского промысла особую значимость приобрел вопрос создания эффективной системы органов охраны морских биологических ресурсов. На законодательном уровне данная проблема не разрешена. Так, Закон о рыболовстве 2004 г. не содержит ясных положений относительно системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Определено лишь то, что рамки их полномочий, определяются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

В целях упорядочения системы контроля законами, устанавливающими правовой статус морских пространств, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, определены органы, осуществляющие охрану этих морских пространств и их природных ресурсов. Так, в ст. 39 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» установлено, что охрана внутренних морских вод, территориального моря и их природных ресурсов осуществляется федеральным органом исполнительной власти по безопасности во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области обороны, федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, федеральным органом исполнительной власти в области природных ресурсов, другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, а также с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Изучая российское законодательство применимо к этому вопросу, можно заметить отсутствие четких границ, определяющих компетенцию того или иного органа охраны. Не всегда понятна логика законодателя при включении того или иного органа в список органов охраны. Например, неясна причина включения федерального органа исполнительной власти по таможенному делу в перечень органов охраны исключительной экономической зоны, ее биологических и небиологических ресурсов, и отсутствие этого органа в аналогичном перечне органов охраны континентального шельфа, его минеральных и биологических ресурсов.

Компетенция данных органов разграничивается в нормативных актах, определяющих их положение. Как правило, данные нормативные акты принимаются на уровне постановлений Правительства Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации. Отмечается, что на сегодняшний день законодатель добровольно устранился от комплексного регулирования системы федеральной исполнительной власти, уступив место подзаконному нормотворчеству[[58]](#footnote-58). Об этом свидетельствует практический отказ от принятия федеральных законов о конкретном федеральном органе исполнительной власти, если его инициатором выступает не Президент Российской Федерации. Конституционный смысл ст. 112 Конституции Российской Федерации истолкован таким образом, что со вступлением в должность нового Президента и Председателя Правительства Российской Федерации перечень (структура) федеральных органов исполнительной власти должен претерпеть более или менее серьезные изменения. Поэтому, чтобы постоянно не вносить поправки в законы в части наименования и вида органа, осуществляющего управление, «обезличенно» определяется его функционально-целевое предназначение – федеральный орган государственного управления в той или иной сфере. Тем самым закон изначально не настроен учитывать особенности отдельных организационно-правовых форм федеральных органов исполнительной власти, их структурную и компетенционную характеристику[[59]](#footnote-59). Все это порождает частые изменения организационной структуры федеральных органов исполнительной власти «в целях повышения эффективности ее функционирования», а на деле приводит к возникновению излишних управленческих звеньев, появлению дублирования в деятельности отдельных министерств и ведомств, раздувает их чиновничий аппарат.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что федеральное законодательство не дает четкого понятия о пределах компетенции отдельных органов охраны в изучаемой сфере общественных отношений. Вследствие этого возникают разногласия между этими органами, так как подзаконные акты не всегда регулируют должным образом эти вопросы, что будет более подробно изложено ниже.

Анализ системы органов охраны морских биологических ресурсов указывает на преимущественную роль федерального органа исполнительной власти по безопасности по сравнению с другими органами охраны. Это проявляется, по нашему мнению, в отнесении законодателем к его компетенции вопросов координации использования сил органов охраны в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, что получило отражение в соответствующих федеральных законах.

Помимо этого военные корабли и летательные аппараты федерального органа по безопасности имеют право применять оружие против судов-нарушителей федерального законодательства и международных договоров Российской Федерации в ответ на применение ими силы, а также в других исключительных случаях при преследовании по горячим следам, когда исчерпаны все другие обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для прекращения нарушения и задержания нарушителей. Порядок применения оружия определяется Правительством Российской Федерации.

Таким образом, обобщая вышесказанное, можно выделить тот факт, что Федеральная служба безопасности Российской Федерации играет одну из ключевых ролей в сфере охраны морских биологических ресурсов.

**Глава 2. Анализ** **деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности российской федерации в сфере охраны морских биологических ресурсов**

##

## §2.1 Правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности Российской Федерации по контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов

Для российской системы органов, осуществляющих контроль за рациональным использованием морских биологических ресурсов, характерно их большое количество, наличие дублирования функций в их деятельности и ее слабая согласованность. Во многом это является следствием нечеткости законов в указанной сфере, в которых неразграничена компетенция между данными органами. Данные вопросы отданы целиком на усмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

До принятия 9 марта 2004 г. указа Президента Российской Федерации № 314[[60]](#footnote-60) система государственных органов характеризовалась сосредоточением у одного органа власти одновременно управленческих, регулирующих, а также разрешительных и контрольных функций, что создавало благоприятную среду для злоупотреблений и коррупции. Основным результатом принятия данного Указа явилось изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Согласно этому документу систему федеральных органов исполнительной власти образуют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а основным смыслом проведенной административной реформы являлось перераспределение различных видов функций между тремя уровнями: министерство, служба и агентство[[61]](#footnote-61). В исключительной компетенции федеральных служб как органов исполнительной власти является осуществление функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, в том числе и области охраны морских биологических ресурсов.

Несмотря на то, что Закон о рыболовстве 2004 г. был принят с учетом уже существующей системы федеральных органов исполнительной власти, в нем не называются конкретные органы, ответственные за выполнение тех или иных положений закона. Определяется лишь функция в конкретной сфере, которую должен выполнять орган, чтобы осуществлять установленные законом полномочия. Конкретные органы определяются на подзаконном уровне.

Среди федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, ответственных за осуществление государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов, наиболее широкой компетенцией обладает Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России).

Компетенция ФСБ России в данной сфере была расширена после принятия указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308[[62]](#footnote-62) вследствие передачи функций охраны морских биологических ресурсов от упраздненной Федеральной пограничной службы Российской Федерации (далее – ФПС России). Толчком же для наделения ФПС России соответствующими полномочиями в рассматриваемой сфере правоотношений послужило принятие 29 августа 1997 г. указа Президента Российской Федерации № 950[[63]](#footnote-63). В принятом в развитие данного указа постановлении Правительства Российской Федерации от 26 января 1998 г. № 90[[64]](#footnote-64) устанавливалось, что ФПС России осуществляет государственный контроль:

1. за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере охраны морских биологических ресурсов (далее – МБР);
2. за соблюдением пользователями условий лицензий (разрешений) на добычу (вылов) МБР, а также других документов, на основании которых возникает право пользования МБР;
3. за выполнением международных договоров в сфере охраны МБР.

В территориальном море, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за ее пределами ФПС России было ответственно также за охрану запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации и за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации. В реках и связанных с ними пресноводных водоемах Российской Федерации охрану данных видов рыб осуществляло Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (далее – Минсельхозпрод России).

Непосредственной деятельностью по осуществлению мероприятий, связанных с выполнением задач государственного контроля в сфере охраны морских биологических и минеральных ресурсов, в ФПС России, до передачи функций Федеральной службе безопасности Российской Федерации, занимались морские части Морской охраны и входящие в их структуру подразделения региональных отделов Управления охраны морских биологических ресурсов[[65]](#footnote-65). После упразднения ФПС России органы морской охраны в составе пограничных органов вошли в состав органов федеральной службы безопасности.

Принятие вышеупомянутого указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308 повлияло на внесение в федеральное законодательство ряда изменений. Так, в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. «О федеральной службе безопасности»[[66]](#footnote-66) (ст. 11.1) к одному из направлений деятельности органов Федеральной службы безопасности была отнесена пограничная деятельность, которая включает в себя защиту и охрану экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрану за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации. На органы федеральной службы безопасности, в состав которых входят также и пограничные органы, была возложена обязанность осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, защиты и охраны экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также меры по государственному контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»[[67]](#footnote-67) ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление, в том числе и в области защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов. Кроме того, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 января 1998 г. № 90 ФСБ России, как правопреемник ФПС России, обеспечивает охрану биологических ресурсов в Каспийском море до определения его правового статуса.

Анализ приведенных, а также ряда других нормативных правовых актов показывает, что должностные лица пограничных органов федеральной службы безопасности при выполнении своих служебных обязанностей по охране биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа имеют право:

1. останавливать и осматривать российские и иностранные суда и иные плавучие средства, осуществляющие:
* разведку и промысел морских биологических ресурсов;
* перегрузку выловленных (добытых) на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне биологических ресурсов на другие суда;
* ресурсные и морские научные исследования;
* иную деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне;
1. проверять на судах документы на право осуществления указанной деятельности;
2. в случаях, предусмотренных Федеральными законами и международными договорами Российской Федерации:
	* задерживать нарушителей Федеральных законов и международных договоров Российской Федерации и изымать у них орудия лова, оборудование, инструменты, установки и другие предметы, а также документы и все незаконно добытое;
	* преследовать и задерживать суда-нарушители, осуществляющие указанную деятельность, и доставлять их в ближайший порт Российской Федерации (иностранные суда - в один из портов Российской Федерации, открытых для захода иностранных судов);
	* налагать на нарушителей административные штрафы или передавать материалы о совершенных нарушениях в суды Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
	* приостанавливать проведение ресурсных и морских научных исследований в случае обнаружения при их осуществлении правонарушений;
3. применять оружие против правонарушителей для отражения их нападения и прекращения сопротивления в случае, если жизнь должностных лиц органов охраны подвергается непосредственной опасности;
4. привлекать правонарушителей к административной ответственности;
5. производить дознание по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 253 и 256 Уголовного кодекса Российской Федерации[[68]](#footnote-68) (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженной пограничными органами федеральной службы безопасности).

В настоящее время в состав центрального аппарата Пограничной службы ФСБ России входит Государственная морская инспекция Пограничной службы ФСБ России. Данный орган является основным органом управления в составе ФСБ России в сфере охраны морских биологических ресурсов.

На местах созданы региональные пограничные управления ФСБ России по федеральным округам и пограничные управления ФСБ России по субъектам Российской Федерации (в ряде прибрежных субъектов Российской Федерации созданы управления береговой охраны ФСБ России), которые имеют в своем составе подразделения, специализирующиеся на охране морских биологических ресурсов. Одним из основных структурных элементов пограничных органов, непосредственно осуществляющих охрану морских пространств и их природных ресурсов являются государственные морские инспекции пограничных управлений ФСБ России (управлений береговой охраны ФСБ России). Инспекции были созданы в целях осуществления охраны биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации, Азовского и Каспийского морей, запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также осуществления государственного контроля в этой сфере в зоне своей ответственности. В состав Инспекции входят отделы, отделения, службы и иные подразделения; в ее подчинении находятся также участковые инспекции.

Принятие Положения о Росприроднадзоре сложившуюся ситуацию практически не прояснило. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) в установленной сфере деятельности.

Росприроднадзор осуществляет полномочия по контролю и надзору:

1. за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;
2. за рациональным использованием минеральных и биологических ресурсов на континентальном шельфе;
3. осуществляет в пределах своей компетенции мониторинг объектов животного мира, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Таким образом, можно отметить, что дублирование полномочий по контролю за рациональным использованием морских биологических ресурсов между Росприроднадзором и ФСБ России не устраняется.

В целях осуществления вышеуказанных реорганизационных изменений МПР России осуществило временную передачу в ведение Росприроднадзора специальных морских инспекций, которые являются на данный момент основными подразделениями в составе Росприроднадзора, отвечающими за охрану морских биологических ресурсов.

В отличие от пограничных органов федеральной службы безопасности должностные лица Росприроднадзора не наделены правом рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере охраны морских биологических ресурсов. Этот факт трудно объяснить, так как на эту Службу, также как и ФСБ России, была возложена обязанность осуществлять государственный контроль в указанной области. Очевидно, что решение проблемы унификации полномочий повлечет за собой другую проблему - дублирование компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности в части, касающейся охраны морских биологических ресурсов, Росприроднадзором. Это еще больше осложнит сложившуюся в рассматриваемой области правоотношений ситуацию, так как к органам, осуществляющим государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов можно отнести также и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор), находящаяся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее - Минсельхоз России).

По смыслу указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 Россельхознадзор должен был осуществлять функции по контролю и надзору в сфере, отнесенной к ведению Минсельхоза России, в том числе и в области рыболовства. Однако в самом указе не было четко закреплено какие функции упраздненного Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству (далее – Госкомрыболовство России) передаются Россельхознадзору. Возникший пробел устранило постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 201[[69]](#footnote-69). Следует отметить, что положения данного постановления существенно расширили по сравнению с Госкомрыболовством России компетенцию Россельхознадзора.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1999 г. № 147[[70]](#footnote-70) Госкомрыболовство России вплоть до утверждения положения о Комитете выполняло функции в области рыбохозяйственной деятельности, возложенные на Минсельхозпрод России постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 1090[[71]](#footnote-71). Согласно этому постановлению выделим следующие функции Минсельхозпрода России, отошедшие к Госкомрыболовству России:

1. обеспечение охраны (кроме территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации) и контроля за рациональным неистощительным использованием и воспроизводством водных биологических ресурсов;
2. организация и проведение государственного мониторинга морских биологических ресурсов, выявление новых районов и объектов промысла.

В принятом Правительством Российской Федерации 5 сентября 2003 г. Положении о Госкомрыболовстве России закреплялось, что одной из функций данного органа являлось осуществление в установленном порядке в пределах своей компетенции государственный контроля за состоянием, использованием и воспроизводством МБР, обеспечением их охраны.

Из указанного следует, что контрольная деятельность Госкомрыболовства России не распространялась на территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации. Как отмечалось выше, после административных преобразований полномочия образованного Россельхознадзора были существенно расширены. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 201[[72]](#footnote-72) Россельхознадзор осуществляет надзор за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами законодательства Российской Федерации в отношении МБР. Пространственные пределы деятельности этого органа были также увеличены: Россельхознадзор осуществляет свои полномочия не только на территории Российской Федерации, но и в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международными договорами и соглашениями, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана.

Россельхознадзор отвечает также за выдачу разрешений на добычу (вылов) МБР, которые удостоверяют право на изъятие водных биоресурсов из среды их обитания при осуществлении рыбопромысловой деятельности. Следует отметить, что в отличие от Закона о рыболовстве 2004 г. законы об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе Российской Федерации используют понятие лицензия. По существу, в данном случае, разница между данными понятиями отсутствует, однако, по нашему мнению, целесообразно использовать единообразный терминологический аппарат.

Лицензии на промысел биологических ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации действительны в течение календарного года в пределах установленного срока в указанных в них районах промысла на указанные виды биологических ресурсов.

Выданные разрешения регистрируются Россельхознадзором в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 г. № 102[[73]](#footnote-73).

Среди органов, обладающих полномочиями в сфере охраны морских биологических ресурсов, можно также выделить Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство), которое также находится в ведении Минсельхоза России и выполняет функции осуществления государственного мониторинга состояния водных биологических ресурсов. Хотя за Росрыболовством функции по контролю за деятельностью промысловых судов непосредственно не закреплены и им обеспечивается лишь функционирование отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов и наблюдения за деятельностью рыбопромысловых судов, без сомнения можно отметить явную направленность данной системы на предупреждение правонарушений (например, промысел водных биологических ресурсов в запретном районе, запретное время). Росрыболовство вправе осуществлять контроль за выполнением требований постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1999 г. № 226[[74]](#footnote-74) и ходатайствовать о привлечении к ответственности за их невыполнение в Россельхознадзор. Однако анализируя практику прошлых лет следует подчеркнуть, что до проведенной в марте 2004 г. административной реформы местные рыбводы на практике очень редко прибегали к крайним мерам, аннулируя разрешение на промысел или лишая его прав на пользование морскими биологическими ресурсами. Следует отметить, что в настоящее время ситуация, вероятно, кардинально в лучшую сторону не измениться вследствие раздробления контрольных функций упраздненного Госкомрыболовства России между несколькими органами исполнительной власти. Вопросами обеспечения функционирования отраслевой системы мониторинга поручено заниматься Росрыболовству, выдача же разрешений на промысел – прерогатива Россельхознадзора. На первый план, таким образом, выйдет согласованность действий между этими двумя органами при привлечении правонарушителей к ответственности, что предполагает преодоление определенных межведомственных препятствий и использование Минсельхозом России имеющихся у него координационных полномочий в отношении деятельности этих органов.

Таким образом, можно отметить, что цель, объявленная в указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824[[75]](#footnote-75), - формирование эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в полной мере достигнуть не удалось. Старые проблемы наличия дублирования и параллелизма в деятельности этих органов не только не исчезли, но и пополнились новыми, так как количество федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за осуществление контроля в области охраны морских биологических ресурсов явно разрослось, а связи между ними так и не были установлены. По мнению автора, это предопределяет необходимость разграничения компетенции федеральных органов исполнительной власти не подзаконными нормативными правовыми актами, а законодательным актом по вопросам рыболовства.

Одну из важных ролей в обеспечении контроля за исполнением законодательства о рациональном использовании морских биологических ресурсов играют судовые наблюдатели. Согласно действующему законодательству Российской Федерации[[76]](#footnote-76) на иностранные суда, ведущие промысел биологических ресурсов в соответствии с лицензией (разрешением) на промысел биологических ресурсов или заходящие в исключительную экономическую зону для приемки выловленных (добытых) биологических ресурсов с других судов, а также на континентальном шельфе возлагается обязанность осуществлять промысел биологических ресурсов в присутствии должностного лица специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по безопасности и под контролем указанного лица. В отношении промысла в исключительной экономической зоне устанавливается дополнительное правило, затрагивающее не только иностранных рыбаков, но и российских - погрузка, выгрузка или перегрузка биологических ресурсов, предусмотренные в лицензии (разрешении) на промысел биологических ресурсов, должны осуществляться в присутствии должностного лица специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по безопасности.

Таким образом, можно отметить, что законодательством Российской Федерации установлено требование обязательного присутствия на иностранных промысловых судах, осуществляющих промысел биологических ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, должностных лиц федерального органа исполнительной власти по безопасности. Применительно к российским промысловым судам перечень случаев ограничен только погрузкой, выгрузкой и перегрузкой биологических ресурсов, осваиваемых в исключительной экономической зоне. Нахождение инспекторов на рыболовецких судах при ведении ими промысла во внутренних морских водах и в территориальном море не предусмотрено.

Определив требование обязательного присутствия этих лиц, закон не определяет их правовой статус, что существенно отражается как на их полномочиях, так и на их правовой и социальной защищенности. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[[77]](#footnote-77) сотрудники органов федеральной службы безопасности являются лицами, подлежащими государственной защите. Однако к судовым наблюдателям это не относится, так как согласно ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. «О федеральной службе безопасности» лица из числа гражданского персонала, не назначенные на должности военнослужащих, не являются сотрудниками органов федеральной службы безопасности. Отсутствуют также специальные нормы, касающиеся вопросов привлечения к уголовной ответственности за угрозы в отношении судовых наблюдателей.

## §2.2 Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности в области охраны морских биологических ресурсов

Решение общих задач контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов всегда связано с отношениями между различными федеральными органами исполнительной власти, вовлеченными в охрану этих ресурсов. Для достижения наилучшего показателя при решении поставленных задач их действия должны быть максимально слаженными, согласованными, т.е. скоординированными. Ведомственное разделение взаимосвязанных контрольных органов, необходимое для управления, приносит вред, если не вести постоянной работы по согласованию действий, устранению трений, ведомственной узости.

В настоящее время вопрос о совершенствовании межотраслевого управления является одной из важнейших проблем в сфере охраны морских биологических ресурсов. Рамки отдельных ведомств становятся тормозом решения этой комплексной задачи государственного значения.

Очевидно, что в данных условиях возрастает роль организации межотраслевого управления, которое в научной литературе определяется как «руководство, осуществляемое определенным органом управления по отношению к самостоятельным, неподчиненным ему по положению органам, согласование и направление отдельных сторон их деятельности в целях обеспечения единства при решении вопросов, имеющих общегосударственное или территориальное значение»[[78]](#footnote-78). К этой дефиниции можно добавить мнение Е.С. Фролова, который определял межотраслевое государственное управление как конкретный вид управленческой деятельности координационно-властного характера, распространяющийся на организационно неподчиненные системы. К внеотраслевому же управлению он относит деятельность координационно-вспомогательного характера, не выражающая непосредственно управленческого воздействия[[79]](#footnote-79).

Одним из основополагающих элементов в механизме межотраслевого управления является организация координации деятельности нескольких органов исполнительной власти. Координация представляет собой концентрацию сил и средств на главном направлении.

В научном обороте термин «координация в государственном управлении», как правило, понимается в значении согласования действий различных органов, их структурных подразделений в целях объединения усилий и возможностей для достижения наилучшего результата[[80]](#footnote-80). Интересное определение термина «координация» дает А.Е. Лунев, который понимает под ней согласование и установление целесообразного соотношения действий различных органов, их структурных подразделений и служащих для достижения определенных целей с наименьшими затратами сил и средств[[81]](#footnote-81).

В теории и на практике высказывались самые различные и прямо противоположные взгляды о сущности и характере координации, причем нередко происходила подмена понятий координации и взаимодействия[[82]](#footnote-82). Здесь следует согласиться с мнением Ф.М. Кобзарева о том, что фактически любая согласованная деятельность осуществляется на основе взаимодействия ее участников. Однако не всякое взаимодействие носит строго упорядоченный и регламентированный характер в соответствии с установленными условиями и принципами. При взаимодействии, в отличие от координации, у участников, как правило, отсутствуют какие-либо обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, по установлению спроса за исполнение рекомендуемых мероприятий, а главное – не выделяется специальный участник, имеющий полномочия по организации взаимодействия[[83]](#footnote-83).

Способы решения при помощи координации задач находятся в прямой зависимости от характера связей между участниками координационного процесса. К основным задачам координационной (координирующей) деятельности, как правило, относят:

1. создание режима согласованного, объединенного единством цели функционирования органов исполнительной власти;
2. непрерывное совершенствование этого режима путем научно обоснованных поисков наиболее эффективных методов и форм взаимодействия между этими органами;
3. сохранение установленного режима взаимодействия от негативного влияния противостоящих ему факторов типа ведомственности и местничества.[[84]](#footnote-84)

Так, Ю.М. Козлов выделяет по этому признаку два вида координации: горизонтальную и вертикальную.

Вертикальная координация, по его мнению, основывается на субординационных отношениях управленческого характера. Координация в них – прерогатива субъекта управления; она осуществляется в процессе управляющего воздействия с его стороны и как непременный элемент этого воздействия. Горизонтальная же координация основывается на объективной необходимости возникновения в процессе государственного управления связей между несоподчиненными сторонами. Она имеет место, следовательно, в отношениях лишенных субординации[[85]](#footnote-85).

Основываясь на описанных в литературе видах горизонтальных административных правоотношений[[86]](#footnote-86), можно выделить следующие виды координационных структурных связей, возникающих в сфере охраны морских биологических ресурсов.

*1) совершение совместных управленческих действий двумя или несколькими несоподчиненными органами исполнительной власти*.

Одной из форм межведомственного взаимодействия, начиная с середины 90-х годов прошлого века являлось ежегодное проведение совместных крупномасштабных мероприятий вовлеченными в деятельность по охране морских биологических ресурсов органами исполнительной власти. Осуществление пограничных операций во время рыбной путины имело определенную значимость и экономическую эффективность[[87]](#footnote-87). Однако, несмотря на это, в связи с отсутствием должного финансирования их дальнейшее проведение стало невыполнимым. С целью сохранения должного уровня охраны морских биоресурсов руководство ФПС России было принято решение о проведении лишь частных операций, таких как, например, «Путина-Амур», «Дагестан», «Минтай», с одновременным отказом от пограничных операций с широким привлечением больших сил и средств взаимодействующих органов.

Следует согласиться с мнением А.Ф. Малого, который считает, что контроль не может иметь характер периодических акций. При всей сложности названной сферы, ее заметных особенностях он должен приобрести необходимое постоянство, опираться на достаточно детальную технологию и обладать надежной оперативностью, чтобы воздействие на социальные процессы могло быть наиболее оптимальным[[88]](#footnote-88);

*2) согласование тех или иных вопросов и решений.*

Согласование предшествует, как правило, утверждению того или иного решения. Согласование имеет место, во-первых, когда у данного органа исполнительной власти нет достаточных полномочий для того, чтобы самостоятельно решить тот или иной вопрос, отнесенный к его компетенции, без предварительного изучения или учета мнения других органов; во-вторых, когда заинтересованные органы сами проявляют инициативу в выяснении взаимных интересов, которые полезно учесть при окончательном одностороннем решении того или иного вопроса. На данный момент межведомственными приказами подразумевается именно добровольный порядок согласования по инициативе одной из сторон координационных правоотношений.

Но, помимо добровольного, согласование может быть и обязательным. В таких случаях решения, принимаемые одним органом исполнительной власти, должны согласовываться с другими, деятельность которого тесно примыкает к деятельности первого.

Обязательное согласование вопросов относительно координации использования сил и средств нескольких ведомств четкой правовой регламентации не имеют;

*3) создание межведомственных комиссий и советов, проведение координационных совещаний*.

На уровне межведомственных приказов предусматривается создание таких комиссий и советов, проведение координационных совещаний. Одной из форм координации, нередко применяемых при охране морских биологических ресурсов, стало создание на определенный период оперативных штабов. Однако зачастую ключевую роль при их создании играет не ФСБ России, а иные органы исполнительной власти[[89]](#footnote-89).

К главному преимуществу межведомственных комиссий и советов стоит отнести быстрое решение вопросов, поскольку в них представлены все заинтересованные органы исполнительной власти.

Среди недостатков можно отметить отсутствие штата, который бы готовил решения, контролировал их выполнение. В деятельности комиссий и советов мало преемственности – каждая как бы начинает работу на пустом месте. Сложно определить ее статус, права и полномочия. Не ясными остаются вопросы о том, каким образом принимается управленческое решение комиссией в случае возникшего разногласия ее членов, каким образом разрешается возникший административный спор, каковы административные гарантии исполнения обязанностей участниками рассматриваемых управленческих отношений? Представляется, что решение всех этих вопросов требует правовой регламентации, т.е. соответствующей процедурной формы. Иначе решения всех создаваемых комиссий и советов будут носить не обязательный, а рекомендательный характер, которые могут быть и не приняты отдельными объектами координации;

*4) принятие совместных управленческих решений.*

Отсутствие необходимого оперативного взаимодействия в настоящее время компенсируется именно путем заключения отдельных соглашений между федеральными органами исполнительной власти, а также путем принятия совместных приказов.

Несмотря на определенные положительные стороны рассматриваемого способа координации, необходимо отметить, что принятие на ведомственном уровне совместных приказов зачастую порождает проблемы дублирования функций и иногда противоречат действующему законодательству. В ряде случаев данные нормативные правовые акты в Министерстве юстиции Российской Федерации не регистрируются и, благополучно просуществовав в течение некоторого времени вплоть до нескольких лет, несмотря на неоднократные указания в ходе различных проверок о приведении их в соответствии с законодательством, устраняются. Однако это не мешает регулировать им в течение срока их действия порядок взаимодействия. Это крайне негативно отражается на результатах деятельности органов исполнительной власти и вносит неразбериху при осуществлении возложенных на них задач;

*5) регулярный обмен информацией.*

Данный вид взаимодействия ввиду отсутствия механизма привлечения вышестоящим органом, например, Правительством Российской Федерации, виновных в несоблюдении установленного порядка обмена информацией к ответственности зачастую не выполняется. Так, согласно пункту 4 совместного указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФПС России и Госкомрыболовства России от 26 ноября 1996 г. № 11/Ш/3156, о принятом по материалам процессуальном решении прокурор, следователь, дознаватель обязан в 10-дневный срок уведомлять руководство территориальных органов рыбоохраны.

Однако такой важный пункт указания, как правило, не выполнялся. Например, в течение 1998-2000 гг. Западно-Каспийская инспекция Северо-Кавказского регионального управления ФПС России не получала от правоохранительных структур (органов МВД, прокуратуры) ни одного письменного уведомления о принятии решений в установленные законом сроки по переданным им материалам, содержащим уголовно наказуемые деяния, что мешало принятию своевременных мер для обжалования в установленные законом сроки принятых ими решений[[90]](#footnote-90).

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что зачастую проблема координации возникает между несоподчиненными федеральными органами исполнительной власти, находящимися либо в ведении разных министерств, либо между министерствами и равными с ними по правовому статусу органами. Межотраслевые связи между данными органами характеризуются только как горизонтальные, т.е. основанные на равенстве их участников, хотя одновременно утверждается, что методами их регулирования наряду с согласованием, совместным решением тех или иных межотраслевых вопросов является и распорядительство (власть - подчинение)[[91]](#footnote-91). Но далеко не всякая связь между несоподчиненными звеньями ставит их в положение равноправных партнеров. В.С. Пронина правильно говорит о том, что надо различать подчиненность и властность[[92]](#footnote-92).

Следует подчеркнуть, что в определенных случаях ситуация, когда органы исполнительной власти выступают в междуведомственных связях, как равноправные партнеры, неприемлема. Так, если один из органов наделяется полномочиями, которые не свидетельствуют о его равноправности с другими сторонами конкретных управленческих отношений, то, на наш взгляд, вряд ли стоит говорить о простых контактах. Здесь уже отчетливо представлен элемент известного соподчинения, исключающий равенство сторон в рамках данных координационных связей.

Координирующая роль федерального органа исполнительной власти по безопасности в сфере охраны биологических ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации закреплена частью 2 ст. 42 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», частью 2 ст. 35 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». Все это говорит в пользу того, что ФСБ России выделяется в качестве органа, который должен обладать полномочиями надведомственного характера.

Следует подчеркнуть, что согласно вышеуказанных законов ФСБ России осуществляет координацию не всей деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по охране континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, природных ресурсов этих морских пространств, а лишь использования сил органов охраны. Так как основной груз ответственности за выполнение задач по контролю в области охраны морских биологических ресурсов лежит на ФСБ России, то представляется целесообразным законодательно закрепить данный орган в качестве координатора всей деятельности органов охраны в указанной сфере.

Подводя итог вышесказанному, можно определить координацию в сфере охраны морских биологических ресурсов как взаимосогласование уполномоченных органов, направленное на своевременное выявление, раскрытие, пресечение и предупреждение правонарушений в области охраны внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей, их природных ресурсов, устранение обстоятельств, способствующих их совершению, путем разработки и реализации совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с правонарушениями в пределах каждого из участников.

Необходимо подчеркнуть, чтоконкретные права и обязанности ФСБ России как органа – координатора ни в одном из законодательных актов не определеныязложенное, а координирующая функция носит больше декларативный, а не конкретный характер, что на практике затрудняет ее осуществление.

Вследствие отсутствия законодательного закрепления юридического содержания понятия «координация деятельности федеральных органов исполнительной власти», полномочия координатора – ФСБ России - в сфере охраны морских биологических ресурсов являются неясными, что порождает конфликтные ситуации между ведомствами и ведет к ослаблению государственного контроля в данной области общественных отношений.

Решением вышеуказанной проблемы может стать наделение ФСБ России рядом надведомственных полномочий в пределах выделенных законодательством координационных вопросов, например:

1. издавать обязательные к исполнению в системах других федеральных органов исполнительной власти нормативные акты;
2. утверждать отдельные акты и действия других федеральных органов исполнительной власти;
3. давать другим органам исполнительной власти разъяснения и указания по вопросам, связанным с реализацией надведомственных полномочий;
4. получать от других ведомств сведения и данные, необходимые для реализацией полномочий надведомственного характера.

Этап согласования решения с другими ведомствами, в том числе с координируемыми, будет предшествовать координирующему воздействию органа-координатора, оформленному в виде одностороннего юридически властного волеизъявления.

Представляется, что данные полномочия должны получить соответствующее отражение в нормативном правовом акте в форме указа Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации. Помимо этого необходимо внести соответствующие изменения в указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в части возможности осуществлять федеральной службой координирующую деятельность в отношении других федеральных органов исполнительной власти. Другим вариантом является отнесение ФСБ России как федерального органа исполнительной власти не к службе, а к другому, может быть новому, типу федеральных органов исполнительной власти с ярко выраженной межотраслевой компетенцией. В некоторых сферах управления (в том числе и в деятельности по охране морских пространств и их природных ресурсов) существует необходимость наличия органа, который был бы наделен полномочиями для координации деятельности других не подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти. Следует согласиться с точкой зрения В.В. Балытникова, который считает, что «ставить крест» на таком типе федеральных органов исполнительной власти как государственные комитеты нецелесообразно.

Существование и деятельность одного органа исполнительной власти, который будет наделен определенными правовыми средствами и полномочиями в области координации использования сил и средств взаимодействующих органов охраны морских биологических ресурсов – вот один из путей решения проблемы. Действующее законодательство называет в качестве этого органа федеральный орган исполнительной власти по безопасности. И чем четче будет определен характер правовых отношений между органами координирующими и органами, деятельность которых координируется, тем совершеннее, с пользой для дела и с меньшими издержками функционирует аппарат управления[[93]](#footnote-93).

Количество управляемых объектов и их специализация создают наибольшие помехи межведомственной координации. У нее жестких организационно-структурных рамок, как это наблюдается у внутриведомственной координации, нет. Представляется также верным мнение А.Н. Карповой, которая утверждала, что «излишние согласования появляются часто в результате отсутствия должной четкости в определении компетенции органов»[[94]](#footnote-94). Поэтому в сфере охраны морских биологических ресурсов встает вопрос о возможном перераспределении управленческих функций и механизмов их реализации по всей системе государственного управления с условием сохранения ее целостности. Представляется, что процесс согласования работы Росприроднадзора, Россельхознадзора, Росрыболовства и ФСБ России очень сложен при наличии сильных ведомственнических тенденций в вышеперечисленных органах. Тем более что, например, перед Росприроднадзором помимо государственного контроля в области охраны, использования и воспроизводства морских биологических ресурсов, стоят также задачи контроля в области охраны морской среды, что сильно отражается на согласованном использовании сил и средств при охране биологических ресурсов, так как приоритет в работе Росприроднадзора в определенный момент может отдаваться охране именно морской среды. Это ведет к несовпадению районов, времени и направлений, контролируемых ФСБ России и Росприроднадзором. Аналогичное положение существует и в случае с Россельхознадзором.

Результативность работы различных инспекций в области охраны морских биологических ресурсов во многом определяется глубиной ее компетенции и всесторонней осведомленности в тех вопросах, контролировать правильность осуществления которых она призвана. Поэтому инспекции и создаются как органы с ярко выраженной специализацией. Но наряду с положительными сторонами могут быть связаны и крупные издержки, возникающие при излишнем дроблении функций между различными контрольными органами. Содержание отдельных флотов для выполнения задач по охране морских биологических ресурсов, морской среды и морской границы (кроме этого, можно выделить исполнение таможенных функций, задач по выполнению аварийно-спасательных работ и т.д.) – слишком затратное мероприятие. Это требует выделения в распоряжение органа исполнительной власти помимо технических средств, еще и обслуживающего персонала на суда, которые должны обладать специальными знаниями и навыками. С.Н. Русин правильно замечает, что «мы же привыкли не считаться с затратами»[[95]](#footnote-95).

Слишком узкая специализация ведет к неоправданной множественности госинспекций, к малочисленности, а, следовательно, и слабости ее аппарата, к параллелизму и дублированию в деятельности и, в конечном счете, – к безответственности и снижению роли контроля. Сложившаяся система контроля неэффективна, она излишне дробна, растранжиривает рабочее время, отвлекает массу людей и средств, во многом зависит от тех организаций, которых она призвана контролировать.

В связи с вышесказанным следует отметить актуальность вопроса создания одной мощной военизированной структуры, которая бы взяла на себя всю полноту ответственности за сохранение морских богатств, охрану морских рубежей Российской Федерации. Для решения этой проблемы необходимо устранить дублирование полномочиями различными органами, а там, где наравне с дублируемыми на эти органы возлагаются другие задачи, пойти по пути возможного их перепоручения одному органу, который бы сконцентрировал в своей компетенции осуществление большинства правоохранительных функций в морском пространстве. Для аргументации выдвинутого тезиса можно привести мнение В.М. Манохина. Он утверждал, что централизация части оперативных функций приносит много организационных и экономических выгод [[96]](#footnote-96). По нашему мнению, централизация в системе ряда морских контрольных органов даст возможность маневрировать теми небольшими ресурсами, которыми располагает в этих целях государство, и значительно экономить расходы на управление. Как отмечает вышеупомянутый В.М. Манохин, «в процессе такой централизации достигается важная цель – координация отраслей управления»[[97]](#footnote-97).

Централизация функций по контролю в области охраны морских биологических ресурсов в одном органе позволит минимизировать количество субъектов управления, что в свою очередь позитивно повлияет на согласованную работу в сфере охраны морских биологических ресурсов.

С точки зрения эффекта управляемости в процессе «укрупнения» имеется два аспекта: первый связан с сосредоточением государственного внимания на решении крупномасштабных проблем, однако другой при этом приводит к созданию сложной управляющей структуры по типу «органы в органе», что лишает исполнительный орган необходимой «конкретики действий»[[98]](#footnote-98).

Помимо вышеизложенного идея передачи всех функций на море одному органу, например, ФСБ России, которому бы были подчинены все нынешние органы надведомственной координации, имеет и ряд негативных моментов. Мысль о комплексном контроле может быть воплощена в жизнь только там, где подконтрольные объекты близки по своим родовым признакам. Контроль за промыслом морских биологических ресурсов, защита морской среды, участие в защите и охране Государственной границы Российской Федерации, контроль за соблюдением таможенных правил, проведение спасательных операций и ряд других функций, выполняемых федеральными органами исполнительной власти на море, слишком специфичны. Таким образом, можно отметить, что создание единого органа, контролирующих всех и вся на море, в условиях чрезвычайно усложнившегося, дифференцированного по отраслям управления, трудно выполнимая задача.

Сосредоточение же функций, как государственного регулирования рационального использования, так и контроля в области охраны морских биологических ресурсов у федеральных органов исполнительной власти одной целевой направленности (например, Минсельхоза России и подведомственного ему Россельхознадзора) по ряду причин также представляется неприемлемым. В условиях, когда контролер должен одновременно и информировать о положении дел, и отвечать за это положение, контрольные функции могут отойти на второй план, а информация может стать необъективной. Как справедливо отмечается в литературе, орган не станет действовать во вред самому себе, и поэтому его отчеты, как правило, будут оптимистичны, что, впрочем, может удовлетворять и его руководителей[[99]](#footnote-99). Будет наблюдатся так называемое «введение во взаимное заблуждение», когда контрольная ячейка снабжает приукрашенной информацией вышестоящий орган, а последний, вполне удовлетворенный ею, строит свои взаимоотношения с подчиненными подразделениями, исходя из этого источника информации.

Предложенный выше порядок разграничения компетенции позволит сосредоточить весь контролирующий флот в руках одного ведомства – ФСБ России, облегчив, тем самым, задачу его использования по единому плану и концентрации на наиболее важных участках в зависимости от наличия определенных видов угроз национальной безопасности Российской Федерации.

В предложенной выше модели распределения компетенции полномочия Росприроднадзора резко ограничиваются. Практика прошлых лет показывает, что контрольная деятельность МПР России в этой сфере давала низкие результаты при высоком уровне расходов на проведение этим органом проверочных мероприятий. Собственный флот спецморинспекций МПР России, а теперь и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, крайне небольшой и, как правило, в рыбоохранных целях арендовались промысловые суда. При этом выявлены неоднократные случаи использования этих судов для незаконного промысла под прикрытием природоохранной деятельности[[100]](#footnote-100). Более того происходят случаи неприкрытой межведомственной борьбы путем взаимного уличения в ведении браконьерских действий[[101]](#footnote-101). При всем этом технические характеристики и состояние инспекторских судов пограничных органов ФСБ России не позволяют эффективно выполнять задачи по пресечению браконьерства.

В компетенции Росприроднадзора согласно действующему законодательству отсутствует право рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере охраны морских биологических ресурсов, что также сказывается на характере их деятельности в сфере контроля.

Таким образом, в целях повышения эффективности деятельности следует устранить дублирование полномочий между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ФСБ России путем передачи всех дублируемых полномочий в области охраны морских биологических ресурсов ФСБ России. Следует изучить возможность передачи ряда полномочий от Росприроднадзора к пограничным органам ФСБ России и в области защиты морской среды в целях выделения большей части контрольного флота в ведение пограничных органов ФСБ России.

Представляется, что предложенное выше перераспределение компетенции между федеральными органами исполнительной власти позволит в определенной степени повысить эффективность контрольных мероприятий и частично разрешить проблему координации деятельности в данной сфере.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить наличие предпосылки для создания головной в области контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов службы с предоставлением ей необходимого комплекса полномочий. Данным органом, выполняющим комплекс различных задач в сфере общественных отношений, за нормативно-правовое регулирование которых отвечает сразу несколько министерств, по мнению диссертанта, должна стать ФСБ России.

Представляется, что вышеуказанной Службе следует передать от Росрыболовства функции по управлению отраслевой системой мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов. Целевая направленность данной системы, по нашему мнению, состоит, прежде всего, в предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений, т.е. она необходима для осуществления контроля за промысловой деятельностью. Мониторинг же состояния водных биологических ресурсов является производной задачей этой системы. Реализация данных, полученных с помощью этой системы, в целях выявления правонарушений требует оперативности. Это в свою очередь влечет потребность в управлении данной системой тем органом, который непосредственно реализует информацию в контрольных мероприятиях. В последующем возможно использование данной системы для решения других задач национальной безопасности, возникающих в ходе пограничной деятельности органов ФСБ России в морских пространствах.

Помимо этого в условиях ограниченных людских и материальных ресурсов необходим поиск таких методов контроля, которые позволили бы понизить затраты на проведение контрольных мероприятий и повысить их эффективность одновременно. Возможно, что ограничивать промысловую деятельность рыбаков следует не по общему допустимому улову (далее - ОДУ), а иным образом. Например, перенять опыт Фарерских островов, где установлена система промысловых дней. ОДУ-квота была разделена на число промысловых дней с учетом промысловой мощности. Каждое фарерское рыболовное судно получает, таким образом, вместо квот право на определенное число промысловых дней[[102]](#footnote-102). Контроль же наличия промыслового судна на берегу менее затратен, чем осуществление контроля за его деятельностью в море. Но в данном случае необходимо создать ряд предпосылок для введения данной системы: запретить использование в морских водах, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, рыболовных судов по договору бербоут-чартера, создать необходимые экономические предпосылки для законной деятельности промысловых компаний и т.д.

Таким образом, обобщая вышесказанное можно сделать вывод, что целесообразным законодательно определить обязанность специально уполномоченных органов, осуществляющих нормативное регулирование в сфере рыболовства, согласовывать принимаемые правила промысла в конкретном регионе с пограничными органами. Основная цель предлагаемого изменения состоит в оценке контролирующим органом принимаемых правил в части, касающейся возможности обеспечения их выполнения.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенный в данной работе анализ действующего законодательства, регламентирующего деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности в сфере контроля в области охраны морских биологических ресурсов, позволил прийти к следующим выводам.

Одной из основных проблем, существующих в сфере контроля в области охраны морских биологических ресурсов в Российской Федерации, является наличие большого количества федеральных органов исполнительной власти отвечающих за осуществление этого контроля. Это неоправданно увеличивает расходы на содержание инспекций, находящихся в их составе, не способствует созданию единой системы эффективного контроля за рациональным использованием морских биологических ресурсов, усложняет вопросы координации между вышеуказанными органами.

Проблема состоит также в том, что формирование федеральных органов исполнительной власти, регламентируемое преимущественно не законами, а указами Президента Российской Федерации, имеет больше негативных последствий, чем пользы. Постоянное изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти зачастую носит субъективный характер, не имеет под собой никакого научного обоснования, дестабилизирует работу этих органов на большой срок, требует кропотливой, долговременной работы по изменению на основе принятых указов Президента Российской Федерации действующих законодательных актов, имеющих большую по сравнению с этими указами юридическую силу.

Необходимо упорядочить правовую регламентацию системы федеральных органов исполнительной власти и закрепить на уровне федерального законодательного акта, а не указа Президента Российской Федерации. Это, а также разграничение компетенции между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контроль в области охраны морских биологических ресурсов в Законе о рыболовстве, обеспечит более устойчивую и эффективную работу федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору в установленных сферах деятельности.

При решении вышеуказанной проблемы следует установить орган, ответственный за осуществление контроля в области охраны морских биологических ресурсов. Проведенное исследование показывает, что в силу специфики контроля в этой сфере, необходимости сосредоточения всех сил и средств на море у одного органа исполнительной власти в целях уменьшения расходов на их содержание, создания полноценной системы контроля, обеспечения качественного сбора доказательств о совершенных правонарушениях, наиболее рациональным решением будет передача всех контрольных функций пограничным органам федеральной службы безопасности. Следует оговорить ведущую роль пограничных органов федеральной службы безопасности и четко определить объем предоставляемых им полномочий в Законе о рыболовстве, а не отдавать этот вопрос на разрешение в подзаконных нормативных правовых актах. Необходимо также изучить возможность передачи им определенных функций в сфере контроля в ряде областей общественных отношений, например, загрязнения морских пространств. Формирование органа, осуществляющего комплексный государственный контроль на море, позволит объединить ограниченные силы и средства и увеличить охват контрольных мероприятий.

В период усложнения отраслевых, межотраслевых связей возникает проблема координации деятельности различных органов исполнительной власти в общегосударственном масштабе. Появляется настоятельная необходимость строгого согласования действий исполнителей при выполнении стоящих перед Российской Федерацией задач. Это требует высокого уровня организованности и слаженности действий федеральных органов исполнительной власти всех уровней и обстоятельного организационно-правового обеспечения такой деятельности.

 Представляется, что целесообразно в качестве координатора деятельности по контролю в области охраны морских биологических ресурсов на федеральном уровне выделить ФСБ России, наделив ее соответствующими надведомственными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти в области рыболовства по представлению необходимой информации в конкретные сроки, согласованию принимаемых правил рыболовства. Считаю, что законодательное закрепление положения об обязательном согласовании с пограничными органами, принимаемых правил промысла, также повысит эффективность контроля в области охраны морских биологических ресурсов.

Необходимо также обязательное создание во всех прибрежных субъектах Российской Федерации рыбохозяйственных советов, в которые бы вошли их представители, представители рыбной промышленности и рыбопромысловых компаний, обществ охраны природы, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, связанных с рыбной отраслью. Обязательное согласование с этими советами ряда вопросов, касающихся рационального использования морских биологических ресурсов, позволило бы учитывать местную специфику в принимаемых нормативных правовых актах, касающихся охраны и использования этих ресурсов. Для осуществления данного предложения необходимо прежде всего внесение изменений в федеральное законодательство.

Одним из перспективных направлений создания эффективной системы привлечения правонарушителей в области охраны морских биологических ресурсов к юридической ответственности является образование в системе судебной власти административных судов, специализирующихся только на административных правонарушениях. Это позволило бы судьям более компетентно выносить решения по рассматриваемым делам.

Целесообразно в дальнейших исследованиях изучить соотношение затратности и экономической эффективности существующих способов контроля, таких как морское патрулирование, воздушное наблюдение, контроль в портах, отраслевая система мониторинга за промысловой деятельностью судов. Представляется, что система ограничения вылова по общему допустимому улову требует довольно больших расходов на проведение государственными органами мероприятий по контролю за соблюдением установленных нормативов, так как требует получения максимально точных данных о фактически добытой рыбопродукции. Следовательно, для предотвращения нелегального вывоза за рубеж рыбопродукции требуется усилить контроль непосредственно в морских пространствах. В противном случае расчет общего допустимого улова будет не точным. Возможно, необходимо установить другую систему ограничения, например, путем ограничения не общего допустимого улова, а количества времени, которое может провести рыбопромысловое судно определенного типа в море. До этого предварительно следует запретить вылов биологических ресурсов в морских пространствах, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, иностранным судам и судам, большая часть которых находится в собственности нерезидентов Российской Федерации. Представляется, что это значительно уменьшит расходы на осуществление контрольной деятельности и повысит эффект от нее.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

**НОРМАТИВНО ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. - 1993. – 25 декабря.

Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 19. – Ст. 2254.

Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана (принята 11 февраля 1992 г. в Москве) // Бюллетень международных договоров. – 1993. - № 7. – С. 13.

Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (принята 10 декабря 1982 г. в Монтего-Бей) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 48. – Ст. 5493.

Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. № 1265-р) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 36. - Ст. 3557.

Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 47. – Ст. 4471.

Законодательное и экономическое регулирование промышленного рыболовства (Аналитический обзор Комитета Государственной Думы Российской Федерации по природным ресурсам и природопользованию) // Использование и охрана природных ресурсов в России. – 2003. - № 6. – С. 83-95.

**УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА**

*Алексеенко А.А., Черный Э.И.* Кто должен охранять морские ресурсы (Чиновники, рыбная мафия и государственные интересы) // Независимая газета. – 1998. – 5 мая.

*Волков Г.А.* Федеральное законодательство об использовании и охране морских биологических ресурсов. В кн. Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия. Аналитический обзор. Федеральное законодательство / Под ред. А.С. Шестакова – М.: ГЕОС, 2001. – С. 297-362.

*Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К.* Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: Теория и документы. - М. .: ОАО «НПО «Издательство «Экономика», 2000. - 598 с.

*Гаврилин Д.А.* Имплементация Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в правовой системе Российской Федерации: на примере исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Дисс… канд. юрид. наук: (12.00.10) / Гос. науч.-исслед. и проектно-изыскат. институт мор. транспорта «СОЮЗМОРНИИПРОЕКТ» – М., 2002. – 205 с.

*Гимбатов Г.М.* Управление рыбным хозяйством России и региона: опыт и перспективы. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 389 с.

*Головатый С.П.* 200-мильная экономическая зона в Ми­ровом океане: Международно-правовые проблемы. – Киев: Наук. думка, 1984. – 167 с.

*Дворянков В.А.* Рыболовство России накануне перемен. – М.: Международные отношения, 2000. – 179 с.

*Каргополов С.Г., Поваляев Л.Ф.* Контроль за соблюдением промысловыми судами правил рыболовства. – М.: Легкая и пищевая промышленность, 1984. – 120 с.

*Корзун В.А., Мировицкая Н.С.* Биоресурсы Мирового океана: международные аспекты / АН СССР. Институт мировой экономики и международных отношений. – М.: Наука, 1991. – 300 с.

*Корнилов Г.А.* Комплексные проблемы борьбы с преступными посягательствами на морские биоресурсы России / Мин-во внутр. дел РФ. – М.: ОНТИ ПНЦ РАН, 2003. – 207 с.

Международное морское право: Учеб. пособие. / Под ред. С.А. Гуреева - М.: Юрид. лит., 2003. – 448 с.

Международные условия исследования и эксплуатации биологических ресурсов океана / Отв. ред. Студеницкий С.А. АН СССР. Комис. по пробл. Мирового океана и др. – М.: Наука, 1985. – 183 с.

Мировой океан и международное право: Правовой режим прибрежных пространств / Отв. ред. Мовчан А.П. и Янков А. – М.: Наука, 1987. - 232 с.

*Молодцов С.В.* Международно-правовой режим открыто­го моря и континентального шельфа. - М.: Изд-во АН СССР, 1960. - 348 с.

*Молодцов С.В.* Правовой режим морских вод. – М.: Международные отношения, 1982.- 231 с.

Научно-практический комментарий к «Основам пограничной политики Российской Федерации» / Под ред. Круглова Н.В. - М.: Граница, 2001. – 104с.

*Ноздрачев А.Ф.* Министерская система управления в истории и современной России. В сб. «История становления и современное состояние исполнительной власти в России». – М.: Новая Правовая культура, 2003. – С. 45-61.

О новом рыбном законе (Проект общего устава рыболовства) / Департамент земледелия Г. У. З. и З. – СПб.: Типография В.Ф. Киршбаума, 1907. – 35 с.

*Путов В.В.* Актуальные проблемы охраны морских биологических ресурсов и осуществления государственного контроля в этой сфере в зоне ответственности СВРПУ ФСБ России: перспективы и пути их решения. В сб. «Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы охраны морских биологических ресурсов и осуществления государственного контроля в этой сфере в зоне ответственности СВРПУ ФСБ России и перспективы их решения». – Петропавловск-Камчатский, 2004. – С. 2-8.

*Пушкарев Н.* Краткая история и обзор действующих правил рыболовства в России. – СПб.: Типография В.Ф. Киршбаума, 1904. – 42 с.

*Старосьцяк Ежи.* Элементы науки управления. Пер. с польского доктора юрид. наук Махненко А.Х. - М.: Прогресс, 1965. - 423 с.

Теория и практика морской деятельности: Серия науч. публ. / Под общ. ред. Войтоловского Г.К. – Вып. 1. Размышления о рыболовстве: поиск подходов к устойчивому рыболовству (колл. авт.). – М.: СОПС, 2003. – 144 с.

*Хазанов С.Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы. В сб. «История становления и современное состояние исполнительной власти в России». – М.: Новая Правовая культура, 2003. – С. 30-44.

*Черный Э.* Российское рыболовство. Заметки на фоне коррупции. – М.: Права человека, 2003. – 476 с.

*Чистяков А.М.* Совершенствование системы защиты национальных интересов России в морских пограничных пространствах Дальневосточного федерального округа. В сб. «Обеспечение безопасности личности, общества, государства в Дальневосточном федеральном округе». – Хабаровск, 2003. –С. 40-50.

*Чусовской В.* Рыба не всегда уплывает налево…// Тихоокеанский вестник. - Петропавловск-Камчатский, 2002. - № 24.

**СТАТЬИ И МОНОГРАФИИ**

*Вылегжанин А.Н.* К характеристике правового режима морских природных ресурсов России // Государство и право. – 1997. - № 7. – С. 49-59.

*Вылегжанин А.Н.* Конвенция о биологическом разнообразии // Право и политика. – 2000. - № 10.

*Гаврилов Р.В., Романов Е.А.* Трудная судьба рыбного хозяйства России в начале XXI века // Рыбное хозяйство. – 2003. - № 6. – С. 8-12.

*Ковалев Г.* Органы рыбоохраны за годы Советской власти // Рыболов. – 1987. - № 6. – С. 4-6.

*Литковец Н.* На охране морских биоресурсов // Красная звезда. - 2002. – 3 апр.

*Молодцов С.В., Зиланов В.К., Вылегжанин А.Н.* Анклавы открытого моря и международное право // Московский журнал международного права. – 1993. - № 2. – С. 49-51.

Морская охрана ФПС России усиливает борьбу с браконьерством // Морские вести России. - 2002. - № 3-4.

*Налетов И.И.* Совершенствование экономико-организационного механизма природопользования в морских пространствах России. Дис… канд. экон. наук: (08.00.05) / ВИЭМС. – М., 2002. – 135 с.

*Пономарев И.С.* Административно-правовая охрана биологических ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: Дис. …канд. юрид. наук: (12.00.06) / ИГП РАН - М., 2001. - 172 с.

*Романов В.А.* Взгляд в будущее. Проблемы строительства промысловых судов // Рыбные ресурсы. – 2004. - № 3. – С. 51-53.

*Русин С. Н.* Организационно-правовые формы экологической деятельности Федеральной пограничной службы Российской Федерации: Дисс. …канд. юрид. наук: (12.00.06) / МГУ им. М.В. Ломоносова - М., 1999. - 156 с.

*Филлипов Э.М.* Федеральная пограничная служба России – координирующий орган исполнительной власти в сфере охраны государственной границы // Учен. зап. С.-Петерб. им. В.Б. Бобкова фил. Рос. таможен. акад. – 2000. - № 2. – С. 35-43.

*Харламов И.* Контроль на море, или метаморфозы рыбоохранной деятельности // Рыболовство России. – 2002. - № 6. – С. 22-24.

*Чичельницкий И.М.* Оценка реального уровня потребления рыбных товаров // Рыбное хозяйство. – 2003. - № 4. – С. 9-10

1. См.: Чичельницкий И.М. Оценка реального уровня потребления рыбных товаров // Рыбное хозяйство. – 2003. - № 4. – С. 9. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Гаврилов Р.В., Романов Е.А. Трудная судьба рыбного хозяйства России в начале XXI века // Рыбное хозяйство. – 2003. - № 6. – С. 9. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Зиланов В.К. Морской узел // Независимая газета. – 1999. – 22 окт. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Дворянков В.А. Рыболовство России накануне перемен. – М., 2000. – С. 74. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Теория и практика морской деятельности: Серия науч. публ. / Под общ. ред. Войтоловского Г.К. – Вып. 1. Размышления о рыболовстве: поиск подходов к устойчивому рыболовству (колл. авт.). – М., 2003. – С. 114. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Куда уплывает рыба // Президентский контроль. – 2003. - № 2. – С. 10. [↑](#footnote-ref-6)
7. См., например: Харламов И. Контроль на море, или метаморфозы рыбоохранной деятельности // Рыболовство России. – 2002. - № 6. – С. 22-24; Налетов И.И. Совершенствование экономико-организационного механизма природопользования в морских пространствах России. Дис… канд. экон. наук: (08.00.05) / ВИЭМС. – М., 2002; Алексеенко А.А., Черный Э.И. Кто должен охранять морские ресурсы (Чиновники, рыбная мафия и государственные интересы) // Независимая газета. – 1998. – 5 мая. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: СЗ РФ. 1996. - №19. - Ст. 2254. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Вылегжанин А.Н. Конвенция о биологическом разнообразии // Право и политика. – 2000. - № 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: Теория и документы. - М., 2000.– С. 21. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Молодцов С.В. Правовой режим морских вод. – М., 1982. – С. 112-113. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Указ. сочин. С. 33. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Вылегжанин А.Н. Международно-правовые основы природоресурсной деятельности государств в Мировом океане. - С. 24. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Указ. сочин. С. 27. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Международное морское право: Учеб. пособие. / Под ред. С.А. Гуреева - М., 2003. - С. 351. [↑](#footnote-ref-15)
16. В связи с этим Российская Федерация является одной из сторон, ратифицировавших Конвенцию о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана 1995 г. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Вылегжанин А.Н. Международно-правовые основы природоресурсной деятельности государств в Мировом океане. - С. 176. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Международные условия исследования и эксплуатации биологических ресурсов океана / Отв. ред. Студеницкий С.А. – М., 1985. – С. 45. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: О новом рыбном законе (Проект общего устава рыболовства) / Департамент земледелия Г. У. З. и З. – СПб., 1907. – С. 11 [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Пушкарев Н. Краткая история и обзор действующих правил рыболовства в России. – СПб., 1904. – С. 2 [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право).– Петроград, 1915. – С. 340 [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Пушкарев Н. Указ. сочин. С. 6 [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Пушкарев Н. Указ. сочин. С. 12 [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Свод законов Российской Империи. - Т. 1, ч. 2. - СПб., 1892 г. – П. 2 и 70 прил. к ст. 619. До этого регулирование рыбного промысла осуществлялось Министерством государственных имуществ. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Свод законов Российской Империи. - Том VI. Уставы таможенные. – СПб.,1905. – С. 133 [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Тарасов И.Т. Очерки науки полицейского права. – М., 1897. – С. 626 [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Гиндце Б.К. Указ. сочин. С. 1 [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. - 1918. - Отдел первый. - № 44. - Ст. 539. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. - 1921. - № 49. -Ст. 259. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Там же. - 1922. - № 61. - Ст. 780. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Там же. - 1924. - № 25. - Ст. 214. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. - 1925. - № 58. - Ст. 440. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Ковалев Г. Органы рыбоохраны за годы Советской власти // Рыболов. – 1987. - № 6. – С. 5. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. - 1927. - Отдел первый. - № 62. - Ст. 625. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. - 1935. - № 50. - Ст. 420. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Собрание постановлений Правительства СССР. - 1958. - № 16. - Ст. 127. [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 18 октября 1958 г. № 1190 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах РСФСР» // Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 4. – С. 397. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. - 1965. - № 39. - Ст. 558. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Постановление Совета Министров СССР от 30 апреля 1968 г. № 296 «Об утверждении Положения о Министерстве рыбного хозяйства СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1968. - № 9. - Ст. 57; 1981. - № 2. - Ст. 3. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. - 1968. - № 6. - Ст. 40; 1982. - № 5. - Ст. 238. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Собрание постановлений Правительства СССР. - 1969. - № 18. - Ст. 103. [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 50. - Ст. 728. [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 22 марта 1977 г. «О порядке применения статьи 7 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О временных мерах по сохранению биологических ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1977. - № 13. - Ст. 217. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. - 1984. - № 9. - Ст. 137. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: Собрание постановлений Правительства СССР. - 1984. - Отд. 1. - № 13. - Ст. 82. [↑](#footnote-ref-45)
46. См., в частности: п. «н» ст. 71 и пп. «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-46)
47. См.: Путов В.В. Актуальные проблемы охраны морских биологических ресурсов и осуществления государственного контроля в этой сфере в зоне ответственности СВРПУ ФСБ России: перспективы и пути их решения. В сб. «Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы охраны морских биологических ресурсов и осуществления государственного контроля в этой сфере в зоне ответственности СВРПУ ФСБ России и перспективы их решения». – Петропавловск-Камчатский, 2004. – С. 2-8. [↑](#footnote-ref-47)
48. См.: СЗ РФ. - 2002. - № 1 (Часть I). - Ст. 1. [↑](#footnote-ref-48)
49. См.: Бюллетень международных договоров. – 1993. - № 7. – С. 13-22. [↑](#footnote-ref-49)
50. См.: ст. 20 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-50)
51. См.: ст. 4 Федеральных законов «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-51)
52. См.: ст. 140 Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. // СЗ РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4471. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Корнилов Г.А. Комплексные проблемы борьбы с преступными посягательствами на морские биоресурсы России. – М., 2003. – С. 13. [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: Вылегжанин А.Н. Международно-правовые основы природоресурсной деятельности государств в Мировом океане. – С. 39. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: Ст.1 Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива (Керчь, 24 декабря 2003 г.) // Российская газета. – 2004. – 24 мая. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2003. - № 46 (Часть I). - Ст. 4444. [↑](#footnote-ref-56)
57. См.: Морская охрана ФПС России усиливает борьбу с браконьерством // Морские вести России. - М., 2002. - № 3-4. - С. 17. [↑](#footnote-ref-57)
58. См.: Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право: теория и практика. – М., 2002. – С. 114-126. [↑](#footnote-ref-58)
59. См.: Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы. В сб. «История становления и современное состояние исполнительной власти в России». – М., 2003. – С. 35. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. - № 11. - Ст. 945. [↑](#footnote-ref-60)
61. Подробнее см.: Старилов Ю.Н. Административная реформа: основные проблемы переходного периода. В сб. «Административная ответственность: вопросы теории и практики». – М.: ИГП РАН, 2004. – С. 273-277. [↑](#footnote-ref-61)
62. См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 12. - Ст. 1101. [↑](#footnote-ref-62)
63. См: СЗ РФ. – 1997. - № 35. - Ст. 4060. [↑](#footnote-ref-63)
64. См.: СЗ РФ. – 1998. - № 5. - Ст. 625. [↑](#footnote-ref-64)
65. См.: Пономарев И.С. Административно-правовая охрана биологических ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: Дисс… канд. юрид. наук. - М., 2001. - С. 132. [↑](#footnote-ref-65)
66. См.: СЗ РФ. – 1995. - № 15. - Ст. 1269; 2000. - № 1. – Ст. 9; 2000. - № 46. – Ст. 4537; 2001. - № 53 (часть I). – Ст. 5030; 2002. - № 19. – Ст. 1794; 2002. - № 30. – Ст. 3033; 2003. - № 2. – Ст. 156; 2003 - № 27 (часть I). - Ст. 2700; 2004. - № 35. – Ст. 3607. [↑](#footnote-ref-66)
67. См.: СЗ РФ. – 2003. - № 33. - Ст. 3254. [↑](#footnote-ref-67)
68. См.: СЗ РФ. – 1996. - № 25. - Ст. 2954. [↑](#footnote-ref-68)
69. См.: СЗ РФ. – 2004. - № 15. - Ст. 1493. [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: СЗ РФ. – 1999. - № 7. - Ст. 920. [↑](#footnote-ref-70)
71. См.: СЗ РФ. – 1998. - № 38. - Ст. 4808. [↑](#footnote-ref-71)
72. См.: п. 5 и абз. 4 пп. «д» п. 6 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (СЗ РФ. - 2004. - № 15. - Ст. 1493). [↑](#footnote-ref-72)
73. См.: СЗ РФ. – 2001. - № 8. - Ст. 753. [↑](#footnote-ref-73)
74. См.: СЗ РФ. – 1999. - №10. - Ст.1243. [↑](#footnote-ref-74)
75. См.: СЗ РФ. – 2003. - № 30. – Ст. 3046. [↑](#footnote-ref-75)
76. См.: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-76)
77. См.: СЗ РФ. – 1995. - № 17. - Ст. 1455. [↑](#footnote-ref-77)
78. См.: Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. - М., 1981. - С. 424-425. [↑](#footnote-ref-78)
79. См.: Фролов Е.С. Межотраслевые связи в системе управления народным хозяйством (административно-правовой аспект). В кн. «Правовые формы межотраслевого управления». - М., 1984. - С. 35. [↑](#footnote-ref-79)
80. См.: Словарь административного права / Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. и др., - М.: Правовая культура, 1999. - С. 177. [↑](#footnote-ref-80)
81. См.: Лунев А.Е. Координация в государственном управлении // Советское государство и право. – 1971. - № 11. – С. 69. [↑](#footnote-ref-81)
82. См., например: Щербаков А.С. Проблема координации действий в сфере охраны государственной границы России и пути ее решения // Государство и право. – 1996. - № 4. – С. 27-35; Филлипов Э.М. Федеральная пограничная служба России – координирующий орган исполнительной власти в сфере охраны государственной границы // Учен. зап. С.-Петерб. им. В.Б. Бобкова фил. Рос. таможен. акад. – 2000. - № 2. – С. 35-43. [↑](#footnote-ref-82)
83. См.: Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. – М., 1999. – С. 6-7. [↑](#footnote-ref-83)
84. См.: Фролов Е.С. Указ. сочин. С. 57-58. [↑](#footnote-ref-84)
85. См.: Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР. - М., 1976. - С. 62. [↑](#footnote-ref-85)
86. См. в частности: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М., 1976. - С. 173-181. [↑](#footnote-ref-86)
87. См.: Русин С. Н. Организационно-правовые формы экологической деятельности Федеральной пограничной службы Российской Федерации. Дисс. …канд. юрид. наук. - М., 1999. - С. 103. [↑](#footnote-ref-87)
88. См.: Малый А.Ф. Координация контрольной деятельности в регионе. В сб. «Государственный и общественный контроль в системе регионального управления» / Мордовск. ун-т. – Саранск, 1987. – С.33. [↑](#footnote-ref-88)
89. См. например: Приказ Госкомрыболовства Российской Федерации от 20 декабря 2001 г. № 408 «Об Объединенном штабе по оперативному регулированию промысла минтая и других объектов лова в Охотском море» // Справочно-правовая система «Гарант»; Постановление Губернатора Астраханской области от 8 мая 2003 г. № 207 «О мерах по усилению охраны водных биоресурсов в 2003 году» // Астраханские известия. – 2003. – 19 июня. [↑](#footnote-ref-89)
90. См.: Сурков М.С. Отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на содержание морской охраны Федеральной пограничной службы Российской Федерации. С. 120. [↑](#footnote-ref-90)
91. См.: Манохин В.М. Межотраслевые управленческие отношения: основные черты и практика регулирования // Советское государство и право. – 1971. - № 9. - С. 81-85. [↑](#footnote-ref-91)
92. См.: Пронина В.С. Центральные органы управления народным хозяйством. – М., 1971. - С. 120-121. [↑](#footnote-ref-92)
93. См.: Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. - М., 1974. - С. 152. [↑](#footnote-ref-93)
94. См.: Карпова А.Н. Согласование как средство обеспечения законности актов государственного управления // Сборник учен. трудов Свердловск. юрид. ин-та. - 1975. – Вып. 36. Совершенствование государственности в условиях развитого социализма. – С. 82. [↑](#footnote-ref-94)
95. См.: Русин С. Н. Указ. сочин. С. 89. [↑](#footnote-ref-95)
96. См.: Манохин В.М. Межотраслевые управленческие отношения: основные черты и практика регулирования // Советское государство и право. – 1971. - № 9. - С. 81. [↑](#footnote-ref-96)
97. Там же. С. 81. [↑](#footnote-ref-97)
98. См.: Ноздрачев А.Ф. Министерская система управления в истории и современной России. В сб. «История становления и современное состояние исполнительной власти в России». – М., 2003. – С. 51. [↑](#footnote-ref-98)
99. См.: Старосьцяк Е. Элементы науки управления. - М., 1965. - С. 206. [↑](#footnote-ref-99)
100. См.: Чистяков А.М. Указ. сочин. С. 47-48. [↑](#footnote-ref-100)
101. См.: Маренин К. «Курильский десант» - 2 (кто «крышует» японских браконьеров?) // Рыбак Камчатки. – 2004. – 15 апр.; Черный Э. Указ. сочин. С. 426-427. [↑](#footnote-ref-101)
102. См.: Пискарев Ю.А. Рыбное хозяйство Фарерских островов // Рыбное хозяйство. – 2001. - № 3. – С. 52. [↑](#footnote-ref-102)