## Объекты и пределы административно-правовой охраны окружающей среды

Законодательство об административных правонарушениях направлено на охрану прав граждан, в том числе экологических, основ конституционного строя России и на активную защиту государственной собственности и иных объектов. Особое значение имеет административно-правовая охрана земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В рассматриваемой сфере охранительную функцию призвано осуществлять законодательство об административных правонарушениях, законодателем предусмотрена административная ответственность за нарушение правил землепользования, водопользования, правил охраны и воспроизводства лесов, охраны животного и растительного мира, в том числе живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Объектами административно-правовой охраны являются живые ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Понятие «объекты административно-правовой охраны» непосредственно связано с понятием, «объекты охраны окружающей среды». Объектами охраны окружающей среды являются ее составные части, элементы. В Законе РСФСР от 19 декабря 1991г. «Об охране окружающей природной среды»[[1]](#footnote-1) перечислены эти элементы: земля, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух, естественная среда обитания живых организмов. К объектам окружающей природной среды подлежащим охране, в соответствии с вышеназванным законом, относятся и природные комплексы-заповедники, национальные и природные парки, заказники, памятники природы, зеленые и лечебно-оздоровительные зоны и т. д.

Объекты охраны окружающей природной среды находятся в экологической взаимосвязи, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом.

В настоящее время устоявшимся является представление о том, что объектами охраны являются окружающая природная среда в целом и отдельные природные объекты, которые должны обладать определенными признаками и выполнять комплекс присущих только им функций. Так
С.А. Боголюбов исходя из экономического, социального и экологического их значения выделяет несколько групп таких объектов: естественные системы, особо охраняемые территории и иные объекты охраны[[2]](#footnote-2).

В литературе было высказано суждение о том, что природные объекты, подлежащие охране, отличаются: естественным характером происхождения; они являются звеньями в единой цепи экологической системы природы и выполняют функции, которые свидетельствуют о социальной и экологической ценности этих объектов для общества[[3]](#footnote-3).

По мнению В.В. Петрова, признаками, которые позволяют отграничить природный объект от иных объектов, являются: естественное происхождение природных объектов и их экологическая взаимосвязь с окружающей средой[[4]](#footnote-4).

М.М. Бринчук считает, что основными критериями при определении объекта как элемента природы служат его неотделимость от естественных условий, неразрывность экологических связей, неизолированность от действия стихийных сил. В качестве объекта отношений, регулируемых экологическим правом, понятие «природа» в основном ограничено пределами практического использования человеком и антропогенного воздействия на нее[[5]](#footnote-5).

В соответствии с Федеральным законом от 24 декабря 1995 г. «О животном мире»[[6]](#footnote-6) под животным миром понимается совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящиеся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Это определение распространяется и на морские живые ресурсы как объекты окружающей среды, подлежащие охране, и объекты административно-правовой охраны на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Исходя из признаков, позволяющих отграничить природный объект от иных (естественное происхождение природных объектов; экологическая взаимосвязь с окружающей средой), живые ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны России следует отнести к объектам окружающей природной среды, подлежащим охране. С учетом этого Закон «Об охране окружающей природной среды» должен быть дополнен положением о том, что охране подлежат живые ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

В настоящее время в нормативных актах, специальной литературе и международно-правовых актах употребляется ряд терминов, обозначающих природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны: «морские биоресурсы», «водные биоресурсы», «живые и минеральные ресурсы», «живые и неживые ресурсы», «природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны», «морепродукты» и др. Все это смежные понятия.

В соответствии с Федеральными законами от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации»[[7]](#footnote-7) и от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»[[8]](#footnote-8) к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации относятся минеральные, т.е. неживые, иживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах. Термин «живые ресурсы» будет употребляться в данной работе.

Живые ресурсы **-** это, прежде всего различные виды промысловых рыб. Анадромные виды рыб - виды рыб, образующиеся в реках, озерах и других водоемах Российской Федерации, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращения для нереста в места своего образования; катадромные виды рыб - виды рыб, проводящих большую часть своего жизненного цикла в водах Российской Федерации, в том числе во внутренних водах и в территориальном море; трансграничные виды рыб - виды рыб, моллюсков и ракообразных, а также другие живые ресурсы, встречающиеся как в исключительной экономической зоне Российской Федерации, так и находящихся за ее пределами и в прилегающем к ней районе, которые являются единым ареалом обитания этих видов живых ресурсов; трансзональные виды рыб - виды рыб, встречающиеся в исключительной экономической зоне Российской Федерации и в прилегающих к ней исключительных экономических зонах иностранных государств, которые являются единым ареалом обитания этих видов живых ресурсов; далеко мигрирующие виды - виды рыб и китообразных, способных совершать миграции на большие расстояния и встречающихся в промысловых скоплениях как в исключительной экономической зоне Российской Федерации, так и далеко за ее пределами.

Живые ресурсы есть возобновляемые природные ресурсы. С точки зрения правовой практики к ним отнесены любые виды фауны (от водных животных до рыб) и флоры (например, водоросли)[[9]](#footnote-9).

Живые ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации - это и живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами (моллюски, крабы, ракообразные, губки и т.п).

Основные запасы промысловых рыб сосредоточены в прибрежных водах и примыкающих к ним водах с глубиной до 200 м. На этой площади добывается более 90% общего улова рыбы и других морепродуктов[[10]](#footnote-10).

По подсчетам ученых, рыбным промыслом охвачено менее ¼ акватории Мирового океана, причем на открытые воды океана приходиться 90%, на прибрежные - 8%. При этом улов рыбы в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации составляет 9/10 всего морского промысла[[11]](#footnote-11).

Активный морской лов рыбы осуществляется в акваториях северных и дальневосточных морей, омывающих Россию. Основными промысловыми видами рыб дальневосточного региона являются все виды лососей, камбала, палтус, минтай, треска, олюторская и карагинская сельдь, сайра. Из беспозвоночных - кальмары, камчатский краб, волосатый краб, краб-стригун, гребешок, серый морской еж, трепанг, креветки. К наиболее востребованными относятся осетровые виды. Они распространены весьма широко в бассейнах Черного, Азовского и Каспийского морей в реках бассейна Ледовитого океана, бассейне реки Амур и в озере Байкал. В течение длительного времени запасы осетровых на территории России составляли около 90 %[[12]](#footnote-12). Необходимо отметить, что Российская Федерация имеет статус прибрежного государства морей - одних из самых богатых в мире естественных сокровищ возобновляемых биоресурсов[[13]](#footnote-13).

Ресурсная оценка природных объектов континентального шельфа и исключительной экономической зоны не может не соотноситься с характеристикой континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ как пространственного базиса.

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка, т.е. продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема.

Под континентальным шельфомпонимается прибрежное морское (океаническое) мелководье, имеющее аналогичное соседней суше геологическое строение и являющееся наиболее продуктивной и производительной для хозяйственного использования частью акватории с определенными внутренними и внешними границами, населенными живыми организмами. Понятие континентального шельфа охватывает поверхность и недра подводных районов прибрежного государства, примыкающих к берегу, но находящихся вне пределов территориального моря, до глубины 200 м. или за этими пределами до такого места, до которого глубины покрывающих его вод позволяют вести разработку естественных богатств (ст. 1 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации[[14]](#footnote-14)).

Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря, а внешняя находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, т.е. от линий наибольшего отлива, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница окраины подводного материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, то внешняя граница совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права. Границы шельфа, установленные прибрежным государством являются окончательными и для всех обязательными. Понятие континентального шельфа с геологической точки зрения означает подводное продолжение материка (континента) в сторону моря до его резкого обрыва или перехода в материковый склон, т. е. это затопленная морем часть материковой территории .

Исключительная экономическая зона Российской Федерации устанавливается в морских районах, находящихся за пределами территориальных вод (территориального моря) Российской Федерации и прилегающих к ним, включая районы вокруг принадлежащих России островов. Ее внешняя граница находится на расстоянии 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, что и территориальные воды, т.е. от линий наибольшего отлива, как на материке, так и на островах или от прямых исходных линий, соединяющих точки, географические координаты которых утверждаются Правительством РФ (ст. 1 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»[[15]](#footnote-15)).

Термин «Экономическая зона» появился в 70-х годах прошлого века. Он применялся к морской зоне шириной до 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря прибрежного государства. Полагалось, что в указанной зоне прибрежного к ней государству должны быть предоставлены права экономического характера, связанные, прежде всего с разведкой и разработкой природных ресурсов зоны. Начиная с 70-х годов 20 века в документах прибрежных государств постепенно начинает фигурировать термин «исключительная экономическая зона», впоследствии вошедший во все официальные и неофициальные проекты (тексты) конвенции по морскому праву, в частности - в Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г[[16]](#footnote-16). Сегодня более 100 государств, в том числе и Российская Федерация, имеют исключительные экономические зоны или рыболовные зоны шириной до 200 морских миль[[17]](#footnote-17). В настоящее время Россия обладает самой обширной исключительной экономической зоной площадью более 8,5 млн. кв.км., где сегодня вылавливается свыше 4 млн. т. ценных видов рыб и морепродуктов. Исключительная экономическая зона в Северном Ледовитом океане - 4.358 млн. кв.км., в Тихоокеанском бассейне - 4,064 млн. кв.км., на Черном море - 140,6 млн. кв.км., на балтийском море - 34,2 млн. кв.км. В исключительной экономической зоне сосредоточено: водных биологических ресурсов - 80% от биологических ресурсов во всех морских пограничных пространствах. Их промысел составляет около 3 млн. тонн (более 95% от общего)[[18]](#footnote-18).

Права прибрежного государства не затрагивают статуса покрывающих вод как исключительной экономической зоны или открытого моря, воздушного пространства над ними. Разведка и разработка континентального шельфа не должна создавать помех для использования этих территорий в целях судоходства, промысла, океанографических и иных исследований, охраны живых ресурсов, осуществления воздушных сообщений.

Все государства, включая не имеющие выхода к морю, в исключительной экономической зоне пользуются свободой судоходства, полетов, прокладки кабелей и трубопроводов. При этом они должны учитывать права и обязанности прибрежного государства, соблюдать принятые им законы и правила, а прибрежное государство обязано учитывать права и обязанности других государств.

Исключительная экономическая зона является территорией, на которую не распространяется суверенитет ни одного из государств и имеет смешанный правовой режим. В соответствии с Конвенцией по морскому праву прибрежное государство в этом районе имеет суверенные права только в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах.

Так как при определении континентального шельфа и исключительной экономической зоны используется понятие «территориальное море», целесообразно рассмотреть понятия «территориальное море Российской Федерации» и «прилежащая зона Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»[[19]](#footnote-19).Под территориальным морем Российской Федерации понимается примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий. На территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море.

Институт территориального моря в российском законодательстве был закреплен на 70 лет позже, чем в странах Западной Европы; к охране территориальных вод специальные части России приступили на 60 лет позже США и стран Западной Европы. США уже в 1945 г. объявили о выделении рыболовной зоны шириной в 200 морских миль для защиты своих экономических интересов. Россия опоздала с этой мерой на 30 лет[[20]](#footnote-20).

Прилежащая зона Российской Федерации - это морской пояс, который расположен за пределами территориального моря, прилегает к нему и внешняя граница которого находится на расстоянии 24 морских миль, отмеряемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря (прилежащая зона не может распространяться за пределы 12 морских миль от исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального моря - ст. 1 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»)[[21]](#footnote-21). В прилежащей зоне Российская Федерация принимает меры, необходимые для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных правил, установленных российскими законами, и задержания виновных, включая преследование, остановку, осмотр и задержание всех иностранных судов - нарушителей (за исключением военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях), в соответствии с законодательством России и нормами международного права (ст. 23 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»)[[22]](#footnote-22).

Континентальный шельф и исключительная экономическая зона являются объектами охраны суверенитета Российской Федерации. Россия осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях его разведки и разработки природных ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что если Россия не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать этого без определенно выраженного ее согласия. Кроме того, Российской Федерации принадлежит исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе; сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений.

Нормативную базу административно-правовой охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны, составляют законы и подзаконные акты. Это достаточно сложная система (совокупность) норм различной юридической силы. Велико количество актов, регулирующих административно-правовую охрану живых ресурсов континентального шельфа и экономической зоны. Их можно сгруппировать следующим образом: 1) международные: Конвенция по морскому праву 1982г.; 2) общие: Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральный закон «О животном мире»; 3) специальные: Федеральный закон от 26 февраля 1997г. «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части 11 Конвенции по морскому праву», Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», 4) обеспечивающие: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации; 5) подзаконные нормативные правовые акты.

В соответствии с приказом Госкомэкологии России от 30 июня 1997 г. «О мерах по обеспечению выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 1997 г. № 680 «О плане первоочередных мероприятий по сохранению и рациональному использованию живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, каспийского и Азовского морей, а также пресечению противоправных действий при реализации продукции морских рыбных промыслов» предполагалось принятие Федерального закона «Об упорядочении экспорта живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации, каспийского и Азовского морей и продукции морских рыбных промыслов», однако это не было выполнено.

Реальная административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны возможна только при реализации правовых норм: 1) о правах и обязанностях должностных лиц; 2) о разрешительной системе (лицензировании) и регистрации разрешений на ведение промысловой деятельности; 3) о порядке управления охраной живых ресурсов и их рационального использования как одного из звеньев государственного управления, осуществляемого органами специальной компетенции; 4) об ответственности за экологические проступки; 5) об экологической безопасности при осуществлении разрешенной деятельности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне.

Взятые во внутрисистемных связях и взаимодействиях вышеназванные элементы составляют административно-правовую охрану живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Преобразования в тех или иных сферах государственной жизни влекут изменение роли и функций государства. Поэтому необходимо разработать концепцию и стратегию государственного управления в сфере охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также определить функции в данной сфере, исполнительной власти.

В широком смысле управление как процесс означает руководство чем-либо или кем-либо. Управление - это функция системы любой сложности, оно связано с определенным воздействием управляющего субъекта (субъекта управления) на управляемый объект (объект управления) с целью решения задач, стоящих перед системой, элементами которой они являются, обеспечения ее должной организации и необходимого режима функционирования[[23]](#footnote-23).

Юридические средства действия права неразрывно связаны с управленческими[[24]](#footnote-24). Административное право заключает в себе правовые положения, которые специфическим образом действуют в сфере управления, а именно в области организации управления и процесса управления. Эти отношения связаны с деятельностью аппарата государственного управления; особенностью управленческого права является то, что его нормы регламентируют отношения, в которых одной из сторон всегда выступает орган исполнительной власти (орган управления)[[25]](#footnote-25).

Цели, поставленные перед государственным органом, и набор управленческих функций, которые он призван осуществлять для достижения этих целей, должны быть ясно и исчерпывающе описаны в его компетенции. Как бы ни были специфичны управляемые объекты либо их территориальные и отраслевые подсистемы, в них можно выделить определенный набор потребностей в управляющих воздействиях, которому должен соответствовать и набор управленческих функций одного или нескольких уровней государственных органов.[[26]](#footnote-26)

Во многих странах имеется опыт разработки и практического освоения типовых схем государственного управления отраслями промышленности, аграрным сектором…[[27]](#footnote-27) Подобная работа ведется и в сфере бизнеса.[[28]](#footnote-28)

Оптимальную схему государственного управления необходимо разработать и в области использования природных ресурсов Российской Федерации. Однако эта тема требует отдельного исследования.

Нерешенными вопросами остаются: координация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в деле административно-правовой охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации; четкое разграничение их полномочий; правовое обеспечение их деятельности. Для их разрешения требуется участие Правительства Российской Федерации.

В структуре федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации воссоздано Федеральное агентство по рыболовству[[29]](#footnote-29) и надо ожидать требований добиться передачи ему тотального контроля за добычей морских живых ресурсов.

На эту проблему в свое время обращалось внимание комиссией Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам, которая на заседании 28 июля 1998 г. признала необходимым разработку Положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997г.[[30]](#footnote-30) введено в действие Положение о Правительственной комиссии по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей. На комиссию были возложены следующие задачи:

а) разработка мер по обеспечению государственного контроля и регулирования в области использования, охраны живых ресурсов;

б) координация деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия нарушениям в сфере использования живых ресурсов, неконтролируемого вывоза и нелегальной реализации продукции морских рыбных промыслов, обеспечение взаимодействия с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

в) организация подготовки и выполнения комплексных мероприятий по предотвращению противоправных действий при использовании живых ресурсов и реализации продукции морских рыбных промыслов;

г) подготовка и внесение в Правительство Российской Федерации предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных актов в сфере использования и охраны живых ресурсов и реализации продукции морских рыбных промыслов;

д) выработка на основе межправительственных и межведомственных международных соглашений и договоренностей и осуществление мероприятий по предотвращению и пресечению нелегального вывоза и реализации продукции морских рыбных промыслов;

е) представление Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации докладов о состоянии дел в сфере охраны живых ресурсов.

В состав данной комиссии введен представитель (еще тогда) Пограничной службы - командующий морскими силами Федеральной пограничной службы. К сожалению, за два с половиной года существования комиссии проведено только три ее заседания. В 1999 г. она практически прекратила всякую деятельность.

Без четкого взаимодействия, без координации деятельности невозможно обеспечить защиту экономических и политических интересов России в морских пространствах, в том числе в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе страны.

Совершенствование системы органов исполнительной власти в сфере охраны живых ресурсов крайне актуально. До сих пор их беспрерывные преобразования на федеральном уровне порождаются не только личноконьюнктурными соображениями, но и отсутствием необходимой типологии органов и критериев их построения.

В настоящее время те или иные задачи по охране живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, возложены в рамках присущих им функций, на следующие государственные органы:

* Пограничную службу ФСБ России;
* Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
* Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
* Министерство транспорта и связи Российской Федерации;
* Федеральную таможенную службу;
* Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования;
* Федеральную службу по надзору в сфере транспорта;
* Федеральное агентство водных ресурсов
* Федеральное агентство по рыболовству.
* Федеральное агентство морского и речного транспорта.[[31]](#footnote-31)

Соединение усилий этих ведомств необходимо в связи с тем обстоятельством, что каждое из них по отдельности не может обеспечить необходимый уровень управления использованием и охраной названных природных ресурсов.

В основе отнесения данных государственных органов к перечню органов, занимающихся охраной живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны, лежит подведомственность дел об административных правонарушениях. И говорить о сложившейся системе государственных органов в этой сфере, при отсутствии правовых нормативных актов, координирующих их деятельность, преждевременно.

Ни в одном проекте положении о названных федеральных органах исполнительной власти нет прямого указания на защиту и контроль за использованием именно живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Нет такого указания и в Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Складывающаяся в стране система охраны и управления живыми ресурсами имеет как убежденных сторонников, так и яростных оппонентов, о чем свидетельствует полемика в средствах массовой информации. [[32]](#footnote-32)

В декабре 2000 года группа известных специалистов рыбопромышленной отрасли обратилась с открытым письмом,[[33]](#footnote-33) адресованным Президенту Российской Федерации В.Путину, Председателю Совета Федерации Е.Строеву, председателю Государственной Думы Г.Селезневу, председателю правительства Российской Федерации М.Касьянову. В письме отмечается, что неоднократные попытки рассмотрения кризисного положения дел в рыбном хозяйстве страны на заседаниях Правительства Российской Федерации не привели, к сожалению, к выработке оптимальных решений назревших проблем. Во многом это было вызвано недостаточным статусом Госкомрыболовства России в структуре Правительства Российской Федерации, частой сменяемостью его руководящего состава и низким авторитетом в отрасли. За годы реформ этот федеральный орган шесть раз реорганизовывался - чуть ли не ежегодно его преобразовывали то в министерство, то в департамент, то в госкомитет, а его руководство сменялось семь раз.

Назрела необходимость повысить, считают авторы, статус государственного органа по рыбному хозяйству до уровня министерства с четкой вертикальной структурой. Представляется, что эти требования были обоснованы.

Сегодня Пограничная служба ФСБ России является ведущим органом, осуществляющим охрану континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации и координацию использования сил охраны иных федеральных министерств и ведомств. С подписанием Президентом Российской Федерации Указа от 29 августа 1997 г. «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере»[[34]](#footnote-34), Пограничная служба официально была признана органом, осуществляющим охрану живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

В соответствии постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания»[[35]](#footnote-35), и от 30 декабря 1998 г. «О специально уполномоченных государственных органах в области охраны окружающей природной среды»[[36]](#footnote-36) было определено, что Федеральная пограничная служба Российской Федерации является специально уполномоченным государственным органом по охране и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и названа специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды.

В настоящее время, на Пограничную службу ФСБ России возложены следующие задачи в сфере охраны живых ресурсов территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации и ведения государственного контроля за их использованием:

1. предупреждение незаконного промысла живых ресурсов;
2. пресечение добычи, иного использования живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации со стороны лиц, не имеющих на то специального разрешения или осуществляющих его в объемах, превышающих установленные государством;
3. обеспечение неотвратимости наказания лиц, нарушивших установленный порядок использования и охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Координирующая роль Пограничной службы в системе органов управления охраной природными ресурсами очевидна. Подтвердим это положение ссылками на законодательство: в соответствии с Федеральными законами «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации» координация использования сил органов охраны (федеральный орган по пограничной службе, федеральный орган по геологии и использованию недр, федеральный орган государственного горного надзора, федеральный орган по рыболовству, федеральный орган по охране окружающей природной среды и природных ресурсов) осуществляется федеральным органом по пограничной службе.

Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»[[37]](#footnote-37) определяет, что Охрана внутренних морских вод, территориального моря и их природных ресурсов осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по пограничной службе во взаимодействии со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по обороне, федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды, федеральным органом исполнительной власти по природным ресурсам, другими специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, а также с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.[[38]](#footnote-38)

Значимое место Пограничной службы в структуре специально уполномоченных государственных природоохранных органов определяется тем, что она выполняет ярко выраженные, экологические функции, такие как:

* участие в разработке и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере охраны живых ресурсов, федеральных программ в сфере охраны живых ресурсов;
* участие в подготовке законодательных актов и разработка нормативно-правовых актов по вопросам охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации;
* организация выполнения совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти законодательства Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации;
* разработка концепции охраны живых ресурсов территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации;
* разработка мер по предупреждению и пересечению незаконного использования живых ресурсов и контроль за их реализацией; организация взаимодействия Пограничной службы с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными и иными организациями и объединениями[[39]](#footnote-39);

Правильно подобранная комбинация управленческих функций государственных органов, согласованная в одном направлении с целями управления, с управленческими потребностями управляемых объектов, способствует повышению действенности государственного управления.

Идеология совместной работы должна определяться двумя главными задачами государственного контроля в сфере охраны живых ресурсов: 1) сохранить запасы всех видов живых ресурсов, обеспечить их неистощительное, рациональное использование; 2) обеспечить поступление налогов и сборов от результатов промысловой деятельности в бюджеты всех уровней.

Нельзя обойти вниманием имеющиеся примеры совместных действий по охране живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны. В сентябре 1999 г. было заключено Соглашение между Федеральной пограничной службой РФ и Государственным комитетом России по охране окружающей среды (Министерство природных ресурсов РФ) о взаимодействии сил и средств по охране окружающей среды и координации действий по охране внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации и их природных ресурсов. В соответствие с этим Соглашением стороны осуществляют взаимодействие по следующим направлениям: подготовка и внесение в Правительство Российской Федерации совместных предложений по вопросам оптимизации системы охраны морской среды и ее природных ресурсов; проведение согласованной политики по разработке и реализации экологических программ; обмен информацией; совместная работа инспекторских групп; обеспечение сторон своевременной и полной информацией об обнаруженных фактах нарушения природоохранного законодательства; осуществление взаимной помощи в задержании и доставке в порты Российской Федерации судов-нарушителей; оказание содействия в расследовании выявленных нарушений; подготовка и передача сторонами соответствующих материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении природоохранного законодательства.

В Концепции охраны Государственной границы Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации и их природных ресурсов на 2001-2005 гг., подготовленной еще Федеральной пограничной службой Российской Федерации, говорится, что одной из основных угроз национальным интересам России является широкомасштабное расхищение морских биологических ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. В связи с этим необходимо совершенствование системы государственного управления, создание необходимых благоприятных условий в сфере охраны континентального шельфа и исключительной экономической зоны России и их живых ресурсов. Это должно достигаться путем:

а) совершенствования оперативности и качества информационного обеспечения;

б) развития международного сотрудничества с учетом обеспечения политических, экономических, пограничных и иных интересов Российской Федерации в ее пограничном пространстве;

в) обеспечения неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации по вопросам пограничной безопасности;

г) совершенствования эффективности координации и взаимодействия на региональном и местном уровне структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти;

д) бюджетного обеспечения законодательно закрепленных задач охраны континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации;

е) формирования и последовательного осуществления государственных мер по поддержанию профессионального и морально-психологического состояния личного состава Пограничной службы.

В свою очередь координация и взаимодействие могут достигаться путем:

а) систематического уточнения целей, задач и содержания координации и взаимодействия;

б) определения и согласования различных вариантов совместных действий;

в) организации и поддержания постоянной связи и обменом информацией;

г) создания единого банка данных, согласования порядка его использования с учетом компетенции и ответственности каждого федерального органа исполнительной власти;

д) поддержания сил и средств в постоянной готовности к совместному выполнению задач;

е) обеспечения защиты информации, исключающей разглашение сведений о целях и содержании проводимых совместных мероприятий, составе применяемых при этом разно ведомственных сил и средств.

Элементом административно - правовой охраны живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации являются правовые нормы, определяющие порядок лицензирования хозяйственной деятельности.

Лицензирование является конкретной формой разрешительной системы, через которую органы государственного управления осуществляют контроль за природопользованием и охраной окружающей среды[[40]](#footnote-40). Лицензия является официальным документом, разрешающим осуществление указанного в нем вида деятельности в течение оговоренного срока, а также определяющим условия его осуществления. Порядок ведения лицензионной деятельности, утвержден Федеральным законом от 8 августа 2001г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»[[41]](#footnote-41), в соответствии, с которым в перечень видов деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, входит осуществляемая в море деятельность по приемке и транспортировке уловов водных биологических ресурсов, включая рыбные, а также других водных животных и растений.

Российское законодательство (законодательство, определяющее порядок ведения лицензионных видов деятельности находится в стадии изменения) устанавливает следующие виды документов разрешающих осуществлять деятельность на континентальном шельфе: лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, на поиск минеральных ресурсов, на разведку и разработку минеральных ресурсов; разрешения на создание искусственных островов; разрешения на проведение морских научных исследований; разрешения на захоронение отходов и других материалов; разрешения на прокладку подводных кабелей и трубопроводов; лицензии на промысел живых ресурсов разрешения на проведение буровых работ.

Основной целью деятельности органов Пограничной службы в области лицензирования промысла живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны России является исключение выдачи лицензий на промысел с нарушениями федерального законодательства. Для достижения этой цели в соответствии с Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (ст.35) и упоминавшимся Указом президента РФ от 29 августа 1997 г. осуществляются следующие мероприятия: Пограничная служба ФСБ России координирует применение сил государственного контроля за использованием и сохранением живых ресурсов.

Необходимо отметить, что Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» не предусматривают непосредственного участия Пограничной службы в выдаче лицензий на использование живых ресурсов исключительной экономической зоны, континентального шельфа.

После принятия Федерального закона о континентальном шельфе весьма полезными оказались разъяснения, приведенные в письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 февраля 1996 г. «О федеральном законе от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». В нем говорится, что участки континентального шельфа в соответствии с законом могут предоставляться в пользование физическим и юридическим лицам Российской Федерации и физическим и юридическим лицам иностранных государств, причем права и обязанности пользователя возникают с момента получения лицензии. Не допускается передача пользователями права пользования участками третьим лицам в порядке переуступки прав, предусмотренного гражданским законодательством Российской Федерации.

Правовое регулирование охраны и использования живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны осуществляется многочисленными актами, в частности, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, выдаваемым российским и иностранным юридическим лицам и гражданам». Разрешение на ведение промысла в исключительной экономической зоне выдается только тем иностранным физическим и юридическим лицам, государства которых заключили соглашение по рыболовству с Российской Федерацией. Промысел живых ресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации иностранными юридическими и физическими лицами, российскими предприятиями с иностранными инвестициями осуществляется только по разрешениям.

Так же важным правовым средством являются нормы, определяющие права должностных лиц федеральных органов исполнительной власти по осмотру, задержанию и пресечению незаконной деятельности, по привлечению виновных к административной ответственности.

В Федеральных законах о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне устанавливаются права должностных лиц Пограничной службы по охране живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации (ст. 36 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», ст. 43 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»). В частности они вправе:

* останавливать и осматривать российские и иностранные суда и иные плавучие средства, искусственные острова, установки и сооружения, осуществляющие: региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и промысел живых ресурсов, ресурсные и морские научные исследования; захоронение отходов и других материалов; иную деятельность на континентальном шельфе Российской Федерации;
* проверять на судах, искусственных островах, установках и сооружениях документы на право осуществления деятельности, указанной в законе;
* в случаях, предусмотренных законом и международными договорами Российской Федерации, задерживать нарушителей законов «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», а также международных договоров России 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 деятельность на континентальном шельфе, доставлять их в ближайший порт Российской Федерации (иностранные суда - в один из портов Российской Федерации, открытых для захода иностранных судов); налагать на нарушителей штрафы или передавать материалы о совершенных нарушениях в суды Российской Федерации в соответствии с законодательством России;
* останавливать суда, если имеются достаточные основания считать, что они произвели незаконное захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе или незаконный сброс вредных веществ в исключительной экономической зоне Российской Федерации. У капитана остановленного судна может быть затребована информация, необходимая для того, чтобы установить, было ли совершено нарушение, а само судно может быть осмотрено с составлением протокола об осмотре с последующим задержанием, если для этого имеются достаточные основания;
* Составлять протоколы о нарушениях законов «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и международных договоров Российской Федерации при остановке или прекращении деятельности, указанной в законе, о задержании нарушителей, об изъятии орудий лова, оборудования, инструментов, установок и других предметов, а также документов и всего незаконно добытого.
* применять оружие против нарушителей законов «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и международных договоров России для отражения их нападения и прекращения сопротивления в случае, если жизнь должностных лиц органов охраны подвергается непосредственной опасности. Применению оружия должны предшествовать ясно выраженное предупреждение о намерении его применения и предупредительный выстрел вверх.

Должностные лица специально уполномоченных органов в области охраны природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, указанные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, имеют различные полномочия по применению определенных видов взысканий, и размерам налагаемых штрафов.

Максимальный размер штрафа за правонарушения на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации составляет 3 тыс. минимальных размеров оплаты труда.Штраф в таком размере налагать вправе: руководитель федерального органа горного надзора и его заместители; руководитель федерального органа по геологии и использованию недр и его заместители; руководитель федерального органа по охране окружающей среды и природных ресурсов и его заместители; руководитель федерального органа по рыболовству и его заместители; руководитель Пограничной службы, командующий морскими силами Пограничных войск и их заместители, командующие войсками пограничных округов, группами Пограничных войск, командующие морскими силами пограничных округов (групп) и их заместители; руководитель федерального органа исполнительной власти по таможенному делу и его заместители; руководитель федерального органа исполнительной власти по таможенному делу и его заместители - штраф в размере до трех тысяч минимального размера оплаты труда;

Штраф в размере до 500 минимальных размеров оплаты труда вправе налагать: начальники управлений и округов государственного горного надзора и их заместители, начальники отделов и инспекций указанных управлений и округов и их заместители; начальники управлений федерального органа по геологии и использованию недр и их заместители главные и старшие государственные инспектора Российской Федерации и государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне их деятельности и их заместители, главные государственные инспектора по охране природы в субъектах Российской Федерации и их заместители; начальник главного управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства и его заместители, начальники бассейновых управлений по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства и их заместители начальники пограничных отрядов, командиры воинских частей пограничного контроля, морских соединений и воинских частей командиры пограничных кораблей (катеров); начальники таможен и их заместители;

Минимальный размер штрафа составляет200 минимальных размеров оплаты труда и его вправе налагать: главные государственные инспектора и государственные инспектора управлений и округов государственного горного надзора; начальники отделов указанных управлений, старшие и районные государственные инспектора федерального органа по геологии и использованию недр их заместители; государственные инспектора и государственные инспектора по охране природы в субъектах Российской Федерации, главные государственные инспектора и государственные инспектора по охране природы в зоне их деятельности; начальники отделов рыбоохраны указанных бассейновых управлений, старшие и районные государственные инспектора органов рыбоохраны командиры пограничных кораблей (катеров).

Требования экологической безопасности при осуществлении разрешенной деятельности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне в общем виде устанавливаются Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды»[[42]](#footnote-42); Федеральным законом от 22 марта 1995 г. (24 апреля 1995 г.) «О животном мире»[[43]](#footnote-43), актами Правительства Российской Федерации по вопросам охраны живых ресурсов, например, принятыми 13 августа 1996 г. «Требованиями по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередач»[[44]](#footnote-44), постановлением от 25 мая 1994 г. «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов»[[45]](#footnote-45), санитарными правилами, экологическими стандартами и нормативами, утвержденными органами охраны окружающей среды, и др.

1. Ведомости РФ. 1992. № 10. Ст. 457, 459; 1993. № 29. Ст. 1111 [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Экологическое право. Учебник для вузов. // Под ред. С. А. Боголюбова. М., 1998, С. 10-11 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды»/ Под ред. С. А. Боголюбова. М., 1997. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Петров В. В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М., 1995. С. 15 [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 8. С. 20-28 [↑](#footnote-ref-5)
6. СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462. [↑](#footnote-ref-6)
7. СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694. [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.:Вылегжанин А. Н. Права на морские природные ресурсы //Хозяйство и право. 997. № 5. С 14. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.:Логвиненко В. К. Время безнаказанного грабежа биоресурсов прошло // Граница России. 2000. № 14-15. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Юдасин Л. С. А дальше – шельф // Советская Россия. М., 1997. 1984. С. 10. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Международная рабочая встреча по усилению контроля над торговлей дикими видами на российском Дальнем Востоке и в странах Северо-Восточной Азии Владивосток, 1999 г. // Под ред. А. Л. Вайсмана и В. В. Готбатовского. М., 2000. С. 27 [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Вылегжанин А. Н. Управление морскими живыми ресурсами: международно-правовая практика США // Государство и право. 1999. № 1. С. 12-19. [↑](#footnote-ref-13)
14. СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694. [↑](#footnote-ref-14)
15. СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Международное право в документах. Учебное пособие // Сост. Н. Т. Блатова. М., 1997. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Военно-морской словарь / Под ред. В. Н. Чернавин, 1991. С. 48. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Тымко А. Пограничные операции – эффективное средство обеспечения национальных интересов России // Вестник границы России. 1997. № 11. С. 15. [↑](#footnote-ref-18)
19. СМ.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Лобашкин В. Н. Национальная морская политика России. (По материалам Всероссийской научно-практической конференции). М., 2000. С. 34. [↑](#footnote-ref-20)
21. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833. [↑](#footnote-ref-21)
22. См. там же [↑](#footnote-ref-22)
23. Административное право. Словарь – справочник. М., 2000. С. 45. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Дубовик О. Л. Механизм действия экологического права. Дисс. докт. юрид. наук. М., 1993. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Старилов Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.:. Макмиллан Ч. Японская промышленная система. Пер. с англ. М., 1988. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. Пер. с англ. М., 1986. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 1286 [↑](#footnote-ref-29)
30. СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2008 [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Свистунов С. Реорганизуя рыбную отрасль, вновь пытаются отнимать и делить. // Финансовые известия. 1997. № 7. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Рыбная западня // Российская газета от 2 декабря 2000 года. [↑](#footnote-ref-33)
34. СЗ РФ. 1997. № 35. Ст. 4060 [↑](#footnote-ref-34)
35. СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 488 [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Российская газета. 1999. 4 февраля. [↑](#footnote-ref-36)
37. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833 [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Русин С. Н. Организационно-правовые формы экологической деятельности ФПС РФ // Дисс. канд. юрид. наук. М., 1999. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Русин С. Н. Организационно-правовые формы экологической деятельности ФПС РФ // Дисс. канд. юрид. наук. М., 1999. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Суров А. Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей среды. Дисс. канд. юрид. наук., М. 1999. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Российская газета. 2001. 10 августа. [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Ведомости РФ. 1992. № 10. ст.457. [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: СЗ РФ. 1996. № 37. Ст. 4290. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 604. [↑](#footnote-ref-45)