

## Лекция 1

Дисциплина "Экологический и рыбохозяйственный надзор в области охраны окружающей среды", ее содержание и значение в подготовке бакалавров.

История развития и этапы становления рыболовного права.

(Продолжительность лекции – 2 часа)

В настоящее время человек и общество в целом оказывают на природную среду такое значительное воздействие, что его оценка при проведении различных технических мероприятий и экологическая экспертиза выдвигаются на передний план экологических задач. Это также связано с развитием рыночных отношений и изменением законодательной базы, когда трансформируется сложившийся порядок проектирования объектов различного назначения. При этом существенно возрастает значение экологической обоснованности принимаемых решений на всех этапах инвестиционного процесса. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологическая экспертиза (ЭЭ) в этих условиях становятся основными инструментами экологической политики. Поэтому дисциплина «Экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду и сертификация» представляет собой не только научную базу охраны природы, но и становится неотъемлемой частью учебного процесса в техническом вузе.

В соответствии с требованиями природоохранного законодательства эколого-экономическое обоснование является обязательным при планировании инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений на территории Российской Федерации. Одним из основных элементов этого обоснования является оценка воздействия проектируемого объекта на окружающую природную среду.

Оценка воздействия выполняется для предупреждения возможной деградации окружающей среды под влиянием намечаемой хозяйственной деятельности, обеспечения экологической стабильности территории размещения объекта строительства, создания благоприятных условий жизни населения и направлена на предотвращение негативных последствий для окружающей среды.

В современном обществе резко возрастает роль инженерной экологии, призванной на основе оценки степени вреда, приносимого природе индустриализацией, разрабатывать и совершенствовать методы и технические средства защиты окружающей среды, всемерно развивать основы создания замкнутых и малоотходных технологических циклов и

производств. В связи с этим важное место в деле охраны окружающей среды отводится экологическому образованию будущих специалистов.

В экологической подготовке студентов технических вузов основное внимание уделяется формированию экологического мировоззрения, вопросам взаимодействия природы и общества, охраны окружающей среды, методам и средствам, позволяющим обеспечивать высокие экологические показатели технологий, изучению базовых понятий для выработки представления по проведению экологического контроля хозяйственной деятельности и обучению практическим навыкам по реализации этих мероприятий как на стадии промышленной эксплуатации, так и при проектировании.

Экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду направлена на выявление возможного отрицательного, иногда неприемлемого, воздействия не только на стадии рабочего проектирования, но и на стадиях технико-экономического обоснования. В условиях экологизации производства среди основных составляющих - мероприятия по управлению экоразвитием: оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическая аттестация и паспортизация.

При разработке оценки для обоснования инвестиций должны учитываться требования экологической безопасности района размещения проектируемого объекта, охраны здоровья населения, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Антропогенное воздействие на природные системы – реально существующая проблема современности, которая не может быть решена запретительными или ограничительными методами. С этих позиций Федеральный закон «Об экологической экспертизе» направлен на реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду. Оценка технических проектов и предупреждение негативных последствий хозяйственной деятельности на природную среду с целью ее защиты, сохранения и обеспечения экологической безопасности – это важнейшие задачи проведения экспертизы.

В соответствии с государственным образовательным стандартом высшего образования к уровню подготовки лиц, успешно завершивших обучение, предъявляется ряд требований к экологическим знаниям и умениям:

- бакалавр должен быть знаком с основными учениями в области гуманитарных и социально-экономических наук, способен анализировать социально значимые проблемы и процессы, уметь использовать методы этих наук в различных видах профессиональной и социальной деятельности;

- знать этические и правовые нормы, регулирующие отношение человека к человеку, обществу, окружающей среде, уметь учитывать их при разработке экологических и социальных проектов;

- иметь целостное представление о процессах и явлениях, происходящих в неживой и живой природе, понимать возможности современных научных методов познания природы и владеть ими на уровне, необходимом для решения задач, возникающих при выполнении профессиональных функций.

Студент должен знать, как применять экологические знания в реальной деятельности для решения проблемы экологической безопасности, основные положения закона «Об экологической экспертизе», требования к проведению экспертизы, ее задачах, объектах, правилах формирования решения экспертизы и экспертного заключения, правила проведения ОВОС и формирования заключений по ОВОС, организации экологической службы на предприятии.

### **История развития и этапы становления рыболовного права**

Рыбное хозяйство является неотъемлемым компонентом, продовольственной безопасности России. От его эффективности работы зависит уровень потребления населением страны белковой пищей, источником которой являются водные биологические ресурсы. К ним относится рыба, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли и другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

Исторически рыболовство было традиционным занятием народов, населяющих нашу страну. Максимальные уловы рыбы в дореволюционной России в объеме 1,1 млн. т были добыты в 1910 г. В 1990 г. в СССР уловы достигли 11,2 млн.т.

В 90-х годах прошлого столетия в России отмечался спад уловов и выпуска пищевой рыбопродукции. В 2004 г. было добыто всего около 3 млн. т водных биоресурсов. Переход предприятий рыбохозяйственных комплексов на рыночные отношения, старение рыбопромыслового флота, отказ государства от поддержки океанического рыболовства создали кризисную ситуацию в отрасли. Потребление населением рыбной продукции за последнее десятилетие снизилось в два раза с 21 до 10 кг на одного человека в год.

Переход крупных рыбодобывающих судов из конвенционных районов Мирового океана в исключительную экономическую зону РФ способствовал подрыву запасов наиболее ценных промысловых водных биологических ресурсов.

В настоящее время промысловые мощности в два раза превышают возможности сырьевой базы рыболовства.

На водоемах страны отмечается рост браконьерского лова рыбы, недостоверный учет уловов водных биологических ресурсов и другие нарушения правил рыболовства.

Несмотря на многочисленные реорганизации, в 90-е годы не была создана эффективная государственная система управления рыбным хозяйством и не сформирована полноценная правовая база для эффективного функционирования рыбохозяйственного комплекса страны. В результате охрана и использование водных биологических ресурсов осуществлялась на правовых актах, принятых в советском государстве. Поворотным пунктом в работе по формированию правовых основ функционирования рыбного хозяйства стали разработка и принятие в 2004 г. Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Несмотря на ряд негативных факторов, рыбохозяйственный потенциал РФ сохранился и при определенных условиях позволяет восстановить позиции России в мировом рыболовстве.

Россия продолжает входить в десятку ведущих рыбохозяйственных стран мира и принимает активное участие в работе 11 международных рыбохозяйственных организациях.

Российская Федерация стала правопреемницей СССР в конвенциях и соглашениях по сохранению живых ресурсов Мирового океана.

Правовую базу международного сотрудничества России в настоящее время составляют 57 двухсторонних межправительственных соглашений с 46 странами, в развитие которых созданы 33 смешанных комиссии по рыболовству.

В 90-е годы Российской Федерацией ратифицирована конвенция ООН по морскому праву 1982 г., конвенция «О биологическом разнообразии» и др.

Устойчивое использование водных биологических ресурсов Мирового океана возможно только при организации международного управления на правовой основе, разрабатываемой и признаваемой ведущими рыбохозяйственными государствами.

В современном мире ни одна страна в одиночку не способна решить проблему сохранения и рационального использования морских биологических ресурсов. Понимание ЭТОГО обстоятельства заставляет участников мирового рыболовства активно сотрудничать в работе в данном направлении.

При разработке рыбохозяйственного законодательства тщательно учитываются все положения международного морского права.

Процесс формирования правовой базы рыбного хозяйства страны далек от завершения.

В настоящее время подготовлены и обсуждаются проекты федеральных законов «О сохранении осетровых и лососевых рыб», «О прибрежном рыболовстве» и др. Вышел Федеральный закон «Об аквакультуре»,

Не закончена работа по правовому оформлению разграничений полномочий в области охраны и использования водных биологических ресурсов между федеральными органами исполнительной власти и субъектами РФ.

Рыбохозяйственное законодательство как учебная дисциплина представляет собой комплекс сведений о правовом регулировании, охране и использовании водных биологических ресурсов. Главная цель изучения дисциплины заключается в том, чтобы студенты получили всестороннее представление о правовых основах функционирования рыбного хозяйства страны, практические навыки по использованию знаний законодательства РФ, о проблемах правовой охраны водных биологических ресурсов.

В результате изучения дисциплины специалист должен:

- изучить систему и источники рыбохозяйственного законодательства;
- ознакомиться с организацией государственного управления в сфере охраны и использования водных биоресурсов;
- получить представления о правовых основах воспроизводства водных биоресурсов и охраны среды их обитания;
- изучить нормативно-правовые акты, регулирующие промышленное и любительское рыболовство;
- ознакомиться с правовым порядком охраны и использования водных биоресурсов в территориальном море, внутренних морских водах, исключительной экономической зоне РФ и на континентальном шельфе РФ;
- изучить международно-правовые регулирования рыболовства в открытом море;
- ознакомиться с видами юридической ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании водных биоресурсов и порядком привлечения к ним юридических лиц и граждан;
- научиться использовать знания рыбохозяйственного законодательства в практической работе по защите интересов рыбного хозяйства;
- сформировать понимание меры ответственности специалистов при решении задач по сохранению и использованию водных биоресурсов.

В результате изучения дисциплины специалисты смогут грамотно решать задачи по охране, использованию водных биологических ресурсов в соответствии с действующим законодательством РФ в этой сфере.

Изучение курса рыбохозяйственного законодательства тесно связано с гидробиологией, теоретическими основами рыболовства, ихтиологией, экологией и охраной природы, водной токсикологией, сырьевой базой рыбной промышленности, методами рыбохозяйственных исследований и биологическими основами рыболовства.

### **Краткая история развития рыбохозяйственного законодательства.**

Первые люди на земле селились в долинах рек, рядом с озерами. Это позволяло обеспечить их водой, а рыболовство - ценными продуктами питания: рыба, моллюски, ракообразные. При раскопках на стоянках древнего человека в Европе обнаружили большое количество костей рыб практически всех современных видов. Рыболовство появилось в позднем палеолите (40-35 тыс. лет тому назад).

Нанесение ущерба рыбным запасам вряд ли было возможным. Хотя с переходом в эпоху неолита к земледелию и скотоводству эта возможность

увеличилась. В Восточной Пруссии обилие водоемов и рыбы позволяло пруссам заниматься рыбной ловлей прямо у домов, построенных на сваях. Развитию рыболовства у славянских племен способствовало то, что они селились по берегам рек. По мнению ученых, изучающих вопросы организации жизни древнего человека, он обладал экологической мудростью, ощущением единства с природой. Люди в то время соблюдали сроки охоты и рыболовства, не убивали детенышей и самок. Дичи и рыбы добывали ровно столько, сколько было необходимо для реальных потребностей. Сбережению животных и рыбы в большей степени способствовали своеобразные микрозаповедники - священные озера, ручьи, холмы, лесные уголья, в которых охота и рыбная ловля запрещалась. Это отмечают археологи у древних пруссов (дубовые рощи признавались священными). Этому же служил и широко распространенный культ животных тотемизм. **Тотем** - животное-символ, животное-эмблема, считался старшим братом, другом, отцом, прародителем. Нередко его запрещалось убивать и употреблять в пищу. Древние славяне были язычниками, обожествляющие силы природы, многие племена Сибири и Дальнего Востока выработали то, что мы теперь называем экологической этикой. Один из наиболее известных примеров - описание В.К.Арсеньевым жизни таежного охотника Дерсу Узала.

С появлением рабовладельческого государства отношение человека к природе становится все более потребительским. В экономике используются различные природные ресурсы; камень, дерево, вода. В Древнем Египте практически велось орошаемое земледелие. Рост городов ставил перед обществом вопросы очистки сточных вод. Так, в Древнем Риме существовал водопровод и канализация (великая клоака) и простейшие очистные сооружения типа полей фильтрации. В то же время отмечается вырубка лесов в долинах рек и их резкое обмеление. Повсеместно вокруг Средиземного моря отмечалась эрозия почвы. Дерево шло на строительство домов, получение древесного угля, изготовление труб, в шахтах как крепежный материал (середина I тыс. до н.э.).

Реки перестали быть судоходными. Поймы заболачивались. Таким образом, отмечалось хищническое отношение к природе. Со стороны государства робко предпринимаются попытки охраны природы и животного мира. Так, индийский император Ашока (273-232 в. до н.э.) выделял заповедные леса и устанавливал приюты для животных («Ашрамы»). Первые конкретные рыбохозяйственные законы возникли у шумерийцев, живших в междуречье рек Тигр и Евфрат около 5 тыс. лет назад.

Философ Платон (427-347 в. до н.э.) писал в трактате «Законы об окружающей среде»: Земля - наша мать: она охотно доставляет людям пропитание. Поэтому пусть никто - ни живущий, ни покойник - не лишает этого нас, еще живущих.

Охрана животного мира и рыбных запасов в средние века велась путем установления запретов на охоту и рыболовство во владениях феодалов. В Шотландии в XI в. королевскими указами запрещалось перегораживать реки более 2/3 их ширины в период нереста лосося. Нарушители законов часто

карались смертью, но эти строгие меры не останавливали браконьеров. При лове рыбы реки перегораживались бревнами и оставлялись узкие проходы. В них ставили сети, верши. Такие заграждения назывались **езами, колами, котцами**. Рыба уничтожалась массово. Ход на нерест преграждался. Однако учитывая незначительные масштабы лова, ущерб рыбным запасам был небольшим.

В Европе вырубались леса, что приводило к обмелению рек и заилению нерестилищ.

В Киевской Руси первые природоохранные акты были установлены Ярославом Мудрым («Русская правда», XI в.). В Польше, Литве (1529 г.) были установлены запреты на промысел рыбы в период нереста, мелкой рыбы.

Природоохранные мероприятия проводил русский царь Михаил Федорович. В своей грамоте воеводе Еропкину в 1635 г. он писал: «А тех людей, что угодя пустошат, очень по лесам пушают и леса выжигают и зверя выганивают вели их бить кнутом нещадно».

В эпоху Петра I государственные мероприятия по охране природы приобрели значительный размах. Указами царя были введены запреты на лов молоди рыб, установлена охрана нереста рыб, запрещалось заграждать реки, устраивать завалы на их руслах, рубка леса по берегам рек. Особенно охранялись царские охотничьи уголья и уголья царских слуг.

С развитием капиталистических отношений воздействие хозяйственной деятельности человека на природу приобрело крайне негативный характер. Были уничтожены обширные леса в Европе, уничтожены многие ценные животные (зубр, благородный олень, атлантический осетр и др.), истреблялись морские млекопитающие.

В России наиболее значимые рыбопромысловые водоемы были сданы в аренду иностранцам (уловы Волги). Добыча рыбы велась в период нереста хищническими способами. В XVIII-XIX вв.

В России рыболовное законодательство, прежде всего, защищало интересы собственников, которые подчинялись одной цели - превратить рыболовные ловли в источник максимально возможных доходов. В этот период правила рыболовства лишь в малой степени служили целям охраны рыбных запасов, в большей степени фискальным интересам, а также обслуживали интересы крупных рыбопромышленников и скупщиков. Этому способствовало право владельцев водоемов сдавать рыболовные участки в аренду или на откуп и, тем самым, извлекать значительные выгоды без всякого участия в сохранении рыбных запасов. Такая практика имела место как в отношении казенной, так и частной рыбной ловли. Любые попытки Правительства изменить сложившееся положение вещей встречало большое сопротивление местных властей и рыбопромышленников. В 50-х годах XIX столетия в ряде промысловых районов страны стали снижаться уловы. Это вызвало большое беспокойство в научных кругах и обществе. Русские ученые Н. Л. Данилевский, К.М. Бэр, Н.М. Книпович, (И. Крашенинников;

Г.В. Никольский много сделали для изучения состояния рыбных запасов России и обоснования их рационального использования.

В результате проведения под руководством К.М. Бэра и при участии Н.Я. Данилевского ряда научно-промысловых экспедиций 1852-1856 гг. в основных рыбопромысловых водоемах европейской части России был подготовлен проект новых Правил рыболовства, которые были утверждены на самом высоком уровне (Высочайшее утверждение).

Правила рыболовства для Чудского и Псковского озер - в 1865 г., для Волго-Каспийского бассейна и для отдельных районов Беломорско-Ледовитого бассейна - 1860-1863 гг., для Кубани - в 1880 г., для Закавказского побережья Каспия - в 1881 г. Эти первые научно-обоснованные Правила рыболовства и охраны рыбных запасов послужили эталоном при установлении рыболовного законодательства и в других бассейнах. Они вошли в рыболовное законодательство России и действовали вплоть до революции.

Рыболовное законодательство, входившее в Полный свод законов Российской империи, изданных в 1886 г, в виде особой главы «Общеимперского устава сельского хозяйства». В него входило 10 разделов:

- о правах на рыбную ловлю;
- о звериных и рыбных промыслах на морях, реках вообще и озерах, не состоявших в частных владениях;
- о звериных и рыбных промыслах в отдельных реках, морях, океанах;
- о рыбной ловле на Черном и Азовском морях и на впадающих в них реках;
- о рыбной ловле в водах, принадлежащих Кубанскому казачьему войску;
- о рыбных и тюленьих промыслах в водах Каспийского моря;
- о рыболовстве в водах Астраханского, Уральского и Терского казачьих войск;
- о казенных рыбных промыслах в восточной части Закавказского края;
- о жемчужной ловле;
- о ловле пиявок в прудах и озерах,

**В рыболовном законодательстве четко прослеживались два аспекта:**

- **первый** - определение и защита прав собственности на рыбной ловле,
- **второй** - регулирующий рыболовство в отдельных бассейнах.

В советском государстве **Декретом о земле** была отменена частная собственность на водные ресурсы. От этого закона и последующих началось решение правовых и организационных вопросов по охране рыбных запасов.

Так, в Постановлении ВСНХ и Наркомата продовольствия РСФСР от 9 декабря 1918г. «О Главном управлении по рыболовству и рыбной промышленности» на Главрыбу были возложены полномочия по выработке соответствующих мер по охране водных пространств в интересах рыбного хозяйства, установление сроков и способов лова рыбы, общему руководству по регулированию рыболовства, практическому осуществлению государственного массового искусственного рыбозаведения.

На местах были созданы губернские управления с теми же задачами, 26 февраля 1920 г. В.И. Лениным был подписан Декрет СНК «О реорганизации Главного управления по рыболовству и рыбной промышленности в России и его органов на местах». На Главрыбу этим Декретом возлагалась задача принятия всех мер, вызываемых интересами рыбного хозяйства страны, мер по охране водоемов, выработки инструкций, наказов и обязательных постановлений и Главрыба была обязана следить за правильным применением действующих законов в области рыболовства и рыбоводства.

По инициативе В.И.Ленина СНК РСФСР 24 мая 1921 г. одобрил Декрет «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море». 21 ноября 1924 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства СССР».

С 1930 г. вопросы рыболовства были переданы в Наркомат снабжения, в его составе работало Главное управление рыбной и зверобойной промышленности и хозяйства (Главрыба).

В 1934 г. приказом по Наркомату продовольствия из состава Главрыбы было выделено Управление регулирования рыболовства, рыбоводства и мелиорации (Главрыбвод). В его составе функционировали районные инспекции. 29 июля 1934 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление о разделении Наркомата снабжения на Наркомат пищевой промышленности и внутренней торговли. В составе Наркомата пищевой промышленности было создано Главное управление по охране рыболовства и рыбозащиты (Главрыбвод). В соответствии с постановлением СНК «О регулировании рыболовства и охране рыбных запасов» от 25 сентября 1935 г. на Главрыбвод возлагались практически все сегодняшние задачи органов рыбоохраны.

В Постановлении предусмотрено утверждение Правил рыболовства по бассейнам страны и дан примерный перечень разрешительных и запретительных мер. В этом документе определены права и обязанности инспекторов рыбнадзора.

Указом Президиума Верховного Совета СССР в 1939 г. был образован Наркомат рыбной промышленности, в его системе функционировал Главрыбвод. Так, проходила организация специального органа по охране и воспроизводству рыбных запасов в предвоенные годы.

После окончания ВОВ страна остро нуждалась в продуктах питания. В короткие сроки требовалось наладить вылов и переработку рыбы как на западе, так и на востоке. Минрыбпром был разделен в 1946 г. на два министерства восточных и западных районов. Однако в 1953 г. было признано нецелесообразным соединить эти два и некоторые другие ведомства и одно министерство промышленности продовольственных товаров. В состав его входил Главрыбвод. В 1954 г. был образован Минрыбпром СССР, в его состав перешел Главрыбвод.

В 1956 г. Главрыбвод был реорганизован в Главную государственную инспекцию по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Минрыбпрома. В ее составе действовало 23 бассейновых и 19 областных инспекций.

В 1958 г. Совет Министров СССР своим постановлением утвердил Положение об охране рыбных запасов и регулированию рыболовства в водоемах СССР. Этот документ стал основой для разработки всех законодательных актов по охране рыбных запасов. Он действует и настоящее время с некоторыми изменениями, внесенными в 1982 и 3987 гг.

В 1965 г. Госкомитет по рыбному хозяйству был переименован в Министерство рыбного хозяйства СССР. В его составе Главрыбвод функционировал до 1991 г.

В послевоенное время в советском государстве были приняты следующие нормативно-правовые акты по охране рыбных запасов:

Постановление СМ СССР от 15.09.1958 № 1045 «Положение об охране рыбных запасов и регулированию рыболовства».

Постановление СМ СССР от 10.12.1969 N940 «О мерах по усилению охраны рыбных запасов в водоемах СССР».

Постановление СМ СССР от 13.05.1976 г. N 329 «Об упорядочении спортивно-любительского рыболовства».

Постановление СМ СССР от 02.10.1981 « О дополнительных мерах по усилению охраны рыбных запасов и улучшению организации любительского и спортивного рыболовства».

Постановление СМ СССР от 25.10.1974 N 833 «Об усилении охраны запасов ценных видов рыб, морских млекопитающих и водных беспозвоночных в рыбохозяйственных водоемах СССР».

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27.03.1969 «Об усилении административной ответственности за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов в водоемах СССР» (граждане до 10, должностные лица до 50 руб., за грубые - граждане до 50, должностные лица - до 100 руб.).

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.12.1976 «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР».

25 февраля 1977 г. СМ СССР утвердил Положение об охране рыбных и других живых ресурсов в прилегающих к побережью СССР морских районах (контроль за промыслом погранвойсками и рыбоохраной).

В 1977 г. СМ СССР утвердил таксы за незаконный вылов рыбы в прибрежных водах СССР. Постановления ЦКПСС и СМ СССР:

1966 г. «О мерах по дальнейшему развитию рыбного хозяйства в стране, улучшению качества и ассортимента рыбной продукции».

1971 г. СМ СССР «О мерах по дальнейшему развитию рыболовства и промышленного рыболовства во внутренних водоемах страны».

1976 г. ЦК КПСС «Об организаторской работе Тюменского Обкома партии по мобилизации производственных коллективов, ученых и специалистов рыбного хозяйства на увеличение в водоемах области запасов промысловых рыб и лучшее их использование» (товарное рыбное хозяйство).

1978 г. ЦК КПСС и СМ СССР «О мерах по дальнейшему развитию рыбоводства и увеличению вылова рыбы в пресноводных водоемах страны» (К 1985 г. увеличить вылов на внутренних водоемах в 2 раза) и довести до 924 тыс. т, из них 504 тыс. т в прудовых и озерных хозяйствах, рыбопродуктивность увеличить в 2 раза).

1973 г. Комиссия по охране природы Верховного Совета. Постановление «О соблюдении законодательства об охране и воспроизводстве рыбных запасов во внутренних водоемах СССР».

1982 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Постановление «О реализации рыбохозяйственного законодательства».