

Анализ полномочий органов государственной власти в сфере охраны видов животного мира, занесенных в Красную книгу Сахалинской области

*Подготовлено региональной общественной организацией "Экологическая вахта Сахалина",
14 февраля 2018 года.*

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.04.1995 N 52-ФЗ "О животном мире":

животный мир - совокупность живых 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;

объект животного мира - организм животного происхождения (дикое животное);

охрана животного мира - деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира;

охрана среды обитания животного мира - деятельность, направленная на сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира.

На основании статьи 24 закона № 52-ФЗ редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу РФ и (или) Красные книги субъектов РФ.

Закон № 52-ФЗ использует понятие "водные биологические ресурсы", однако его определение в статье 1 закона не приводится. В статье 42 закона № 52-ФЗ указано, что отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", а также абзацами 11 и 12 части первой статьи 6, частями третьей и четвертой статьи 16.1, статьями 16.2 и 49.1 настоящего закона.

В соответствии со статьей 1 ФЗ от 20.12.2004 N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов":

водные биологические ресурсы (далее - водные биоресурсы) - рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. Сахалинский таймень подпадает под это определение, соответственно этот вид относится к водным биоресурсам.

На основании статьи 27 закона № 166-ФЗ в целях сохранения занесенных в Красную книгу РФ и (или) Красную книгу субъекта РФ редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена. В исключительных случаях добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается в порядке, предусмотренном Правительством России. В соответствии со статьей 50.1 закона № 166-ФЗ охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов (включая сахалинского тайменя) осуществляется в соответствии с ФЗ "Об охране окружающей среды" и настоящим Федеральным законом.

Таким образом, понятие "животный мир" включает как обычные виды животных, так и редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных, занесенные в Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ, в том числе, виды водных животных – рыб, водных млекопитающих и беспозвоночных.

При этом, понятие "водные биоресурсы" включает не только водных животных, но и водные растения, однако положения закона № 52-ФЗ на растительный мир не распространяются. Поэтому следует устранить это несоответствие и дать

определение водным биоресурсам непосредственно в статье 1 Федерального закона "О животном мире" в целях применения данного ФЗ именно к водным животным.

В соответствии с частью 2 статьи 60 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" **порядок охраны** редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, порядок ведения Красной книги РФ, красных книг субъектов РФ определяется законодательством в области охраны окружающей среды.

Порядок ведения Красной книги РФ утвержден Приказом Минприроды России от 23.05.2016 N 306. Порядок ведения Красной книги Сахалинской области предусмотрен в Законе Сахалинской области от 10.03.1999 N 104 "О Красной книге Сахалинской области".

*Вместе с тем, **отдельный порядок охраны** редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов на настоящее время **не разработан и не принят** ни на федеральном, ни на региональном уровне – в отличие от красных книг федерального и регионального уровня.*

Согласно статье 19 Федерального закона "О животном мире" организация охраны животного мира осуществляется органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Полномочия органов государственной власти в области охраны и использования животного мира, в силу статей 5 и 6 закона № 52-ФЗ, распределяются следующим образом:

Полномочия органов государственной власти РФ	Полномочия РФ, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта РФ
<p>организация и осуществление охраны и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях (ООПТ) федерального значения;</p> <p>ведение Красной книги РФ;</p> <p>осуществление федерального государственного надзора за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, а также среды их обитания;</p>	<p>организация и осуществление охраны и воспроизводства объектов животного мира, за исключением объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, а также охрана среды обитания указанных объектов животного мира;</p> <p>учреждение и ведение Красной книги субъекта РФ;</p> <p>охрана водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах, за исключением ООПТ федерального значения и пограничных зон, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу РФ, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания;</p> <p>федеральный государственный надзор в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории субъекта РФ, за исключением объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на ООПТ федерального значения, расположенных на территории субъекта РФ.</p>

Согласно статье 16 Федерального закона "О животном мире", под **федеральным государственным надзором** в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания понимаются:

1) деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на **предупреждение, выявление и пресечение нарушений** органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, посредством:

- организации и проведения проверок указанных лиц и (или) проведения мероприятий по контролю на территории обитания объектов животного мира,

- принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений,

2) деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по **систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований**, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

В соответствии со своим Положением, Минприроды России:

5.5. осуществляет **ведение Красной книги РФ**;

В соответствии с Положением, Управление Росприроднадзора по Сахалинской области осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

4.1.7. федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания **на ООПТ** федерального значения;

4.1.10. федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов **на ООПТ** федерального значения;

4.36. Осуществляет **охрану водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу РФ**, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на ООПТ федерального значения.

4.37. Координирует деятельность органов государственной власти субъектов РФ в области охраны и использования животного мира в пределах своей компетенции.

В соответствии с Положением, Тихоокеанское морское Управление Росприроднадзора осуществляет следующие полномочия в акваториях внутренних морских вод и в территориальном море РФ:

4.1.9. федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания **на ООПТ** федерального значения;

4.1.12. федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов **на ООПТ** федерального значения;

4.20. Осуществляет охрану водных (морских) биоресурсов, **занесенных в Красную книгу РФ**, за исключением водных биоресурсов, находящихся на ООПТ федерального значения.

В соответствии с пунктом 1.3 Положения о министерстве лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области, Министерство является уполномоченным органом исполнительной власти Сахалинской области по осуществлению отдельных полномочий РФ, переданных для осуществления органами государственной власти субъекта РФ, в области **охраны и использования объектов животного мира** (кроме водных биоресурсов). В полномочия Министерства входит:

3.5.1.1. обеспечение полномочий Правительства Сахалинской области по **ведению Красной книги** Сахалинской области;

3.5.1.2. разработка и реализация региональных (областных) программ по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания;

3.5.2.1. организация и осуществление охраны и воспроизводства объектов животного мира, за исключением объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, а также охрана среды обитания указанных объектов животного мира;

3.8.1. Осуществление в порядке, определенном законодательством:

- федерального государственного надзора в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории субъекта РФ, за исключением объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на ООПТ федерального значения, расположенных на территории субъекта РФ.

Таким образом, охрану водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу РФ и не относящихся к морским водным биоресурсам (включая сахалинского тайменя), осуществляет Управление Росприроднадзора по Сахалинской области.

Охрану водных морских биоресурсов, занесенных в Красную книгу РФ, осуществляет ТМУ Росприроднадзора.

Охрану объектов животного мира, не относящихся к водным биоресурсам, осуществляет Министерство лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области (Минлеса).

*Полномочия по охране объектов животного мира (за исключением водных биоресурсов), занесенных в Красную книгу РФ и Красную книгу Сахалинской области, **отдельно** в Положении о Минлеса **не прописаны**. Поэтому охрана краснокнижных видов осуществляется в рамках полномочий Минлеса по охране всех объектов животного мира (кроме водных биоресурсов).*

*Вместе с тем, наш анализ полномочий государственных органов по охране редких и исчезающих видов выявил пробел (недостаток) в действующем законодательстве. Так, с учетом оговорки в п. 1.3 Положения о Минлеса - Министерство **не уполномочено** осуществлять охрану любых водных биологических ресурсов, в том числе и тех, что внесены в Красную книгу Сахалинской области. При этом, Росприроднадзор обладает полномочиями только по охране водных биоресурсов, внесенных в Красную книгу РФ.*

*В Красную книгу Сахалинской области включены следующие виды животного мира (водных биоресурсов), не внесенные в Красную книгу России: обыкновенный таймень, китайский голянь, а также целый ряд видов ракообразных и моллюсков. В положениях иных министерств и ведомств Сахалинской области такие полномочия также **отсутствуют**.*

В соответствии с пунктом 2.1.5 Приказа Минприроды России от 23.05.2016 N 306 "Об утверждении Порядка ведения Красной книги Российской Федерации" **ведение** Красной книги РФ включает, в том числе, разработку и реализацию **мер по охране** и восстановлению объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ.

Согласно пункту 7.3 "Порядка..." мероприятия по сохранению объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, осуществляются на основании **государственных программ по охране** и воспроизводству объектов животного и растительного мира и среды их обитания заинтересованными органами государственной власти, организациями и гражданами, деятельность которых связана с изучением, охраной, восстановлением и использованием объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ.

В соответствии с Законом Сахалинской области от 10.03.1999 N 104 "О Красной книге Сахалинской области", настоящий Закон регулирует отношения в области учреждения и ведения Красной книги Сахалинской области, охраны и защиты редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих и

произрастающих на территории Сахалинской области. Ведение Красной книги Сахалинской области осуществляет Минлеса Сахалинской области.

Согласно части 2 статьи 2 закона СО № 104 в деятельность по **ведению** Красной книги Сахалинской области включается, в том числе, **разработка специальных мер охраны**, включая организацию особо охраняемых природных территорий с целью сохранения объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Сахалинской области. Согласно части 3 статьи 2 Правительство Сахалинской области **разрабатывает программы по охране объектов животного** и растительного мира и среды их обитания.

В соответствии с частями 6 и 7 статьи 4 закона СО № 104 Правительство Сахалинской области обязано принимать от граждан, экологических общественных организаций к рассмотрению материалы о нарушении среды обитания объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Сахалинской области, или об их незаконном изъятии для принятия мер. Граждане и экологические общественные организации **участвуют в охране** и мероприятиях по воспроизводству объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Сахалинской области, в соответствии с законодательством.

*Таким образом, **охрана** объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ и (или) Красную книгу Сахалинской области, **входит в понятие "ведение Красной книги"** и осуществляется на основании **государственных программ по охране** и воспроизводству объектов животного и растительного мира и среды их обитания, принятых на федеральном и (или) региональном уровне.*

Постановлением Правительства Сахалинской области от 18.07.2013 N 353 (ред. от 25.12.2017) утверждена государственная программа Сахалинской области "Развитие лесного комплекса, охотничьего хозяйства и особо охраняемых природных территорий Сахалинской области на 2014 - 2020 годы".

В перечень мероприятий подпрограммы "Развитие особо охраняемых природных территорий регионального значения Сахалинской области", согласно пункту 2.6, входит проведение учетов численности и мониторинг состояния объектов животного и растительного мира, в том числе занесенных в Красные книги РФ и Сахалинской области, Министерством лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области.

В перечень мероприятий подпрограммы "Охрана и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания на территории Сахалинской области", согласно пункту 2, входит организация охраны объектов животного мира и учета численности объектов животного мира.

*Таким образом, **охрана** объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Сахалинской области, в специальной государственной программе Сахалинской области, **отдельно не предусмотрена**. Предусмотрены только учет численности и мониторинг краснокнижных видов на территории региональных ООПТ, а также в целом охрана объектов животного мира, без указания на виды, внесенные в Красную книгу Сахалинской области, что однако не исключает возможность их охраны в рамках соответствующей подпрограммы.*

Следует особо отметить, что Распоряжением Правительства РФ от 17.02.2014 N 212-р утверждена "Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года". Федеральным органам исполнительной власти предписано руководствоваться положениями Стратегии при разработке государственных программ. Органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано также руководствоваться положениями Стратегии при разработке региональных программ.

Раздел VI Стратегии предусматривает основные мероприятия по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов. Такими мероприятиями могут быть, например:

- совершенствование нормативной правовой базы в части противодействия незаконной добыче, обороту редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных;
- обеспечение функционирования эффективной системы ООПТ, особенно регионального и местного значения, для сохранения ключевых местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов;
- формирование пространственно-функциональной сети природных территорий с различными режимами природопользования, направленной на устойчивое использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности, сохранение биологического разнообразия, включая редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов;
- включение эффективных мер по охране животного и растительного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, в состав проектной документации на объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения, линейные объекты капитального строительства,
- разработка и реализация отдельных видовых стратегий сохранения в России редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов;
- формирование заинтересованности общества в сохранении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, пропаганда среди разных категорий юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан экологической, экономической и культурной ценности редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов;
- обеспечение открытости информации о состоянии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов и их местообитаний, а также о принимаемых мерах по их охране и воспроизводству;
- распространение среди граждан знаний об экологически ответственных способах природопользования и формирование интереса и потребности в активной поддержке гражданами мероприятий и акций, направленных на сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов;
- формирование у граждан экологически ответственного отношения к редким и находящимся под угрозой исчезновения видам животных, растений и грибов.

*На основании изложенного, охрана всех объектов животного мира, находящихся на **ООПТ** федерального значения, охрана водных биоресурсов, внесенных в **Красную книгу РФ**, относится к полномочиям Управления Росприроднадзора по Сахалинской области. Сюда относится и сахалинский таймень.*

*Охрана всех животных, находящихся на **ООПТ** федерального значения **в акваториях внутренних морских вод и в территориальном море**, охрана водных (морских) биоресурсов, внесенных в **Красную книгу РФ**, относится к полномочиям Тихоокеанского морского Управления Росприроднадзора.*

*Охрана всех объектов животного мира **за пределами** **ООПТ** федерального значения, охрана объектов животного мира, внесенных в **Красную книгу РФ** и **Красную книгу Сахалинской области**, **за исключением** всех видов водных биоресурсов, относится к полномочиям Министерства лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области.*

*Полномочия по охране водных биоресурсов, включенных в **Красную книгу Сахалинской области**, но не включенных в **Красную книгу РФ**, у какого-либо органа государственной власти нами не обнаружены.*

*Специальные мероприятия по сохранению объектов животного мира, включенных в **Красную книгу РФ** и **Красную книгу Сахалинской области**, осуществляются в соответствии с утвержденными государственными программами.*

*На основании изложенного, охрана сахалинского тайменя, внесенного в **Красную книгу РФ**, осуществляется Управлением Росприроднадзора по Сахалинской области. При этом, утвержденная государственная программа, предусматривающая мероприятия по*

сохранению сахалинского тайменя, на федеральном или региональном уровне отсутствует.

Рекомендации по совершенствованию законодательства РФ в сфере охраны редких видов, внесенных в Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ:

1. Обратиться в Минприроды России с обращением о разъяснении полномочий субъекта РФ по охране водных биоресурсов, внесенных в Красную книгу субъекта РФ, но отсутствующих в Красной книге РФ.

2. Обратиться в Минприроды России с предложением разработать **порядок охраны редких** и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов (краснокнижных видов), предусмотренный частью 2 статьи 60 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

3. Внести изменения в Положение о Министерстве лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области, предусматривающие отдельные полномочия по охране объектов животного мира (за исключением водных биоресурсов), занесенных в Красную книгу РФ. В настоящее время эти конкретные полномочия в Положении отсутствуют.

4. Внести изменения в Положение о Министерстве лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области, отдельно предусматривающие полномочия по охране объектов животного мира (**в том числе водных биоресурсов**), занесенных в Красную книгу Сахалинской области, вне зависимости от того, внесены эти виды в Красную книгу РФ или нет.

5. Обратиться в Минприроды России и Правительство Сахалинской области с предложением разработать государственные программы федерального и регионального уровня по сохранению сахалинского тайменя.

Дополнительные рекомендации могут быть даны после получения ответов от Минприроды России.