

Проект «Устойчивое управление рыбными ресурсами в сотрудничестве с местным населением: Модельная река Мезень»

Аналитическая записка

Эффективность Особо Охраняемых Природных Территорий (ООПТ), существующих в бассейне р. Мезени в части охраны Водных Биологических Ресурсов (ВБР). Предложения по оптимизации сети ООПТ и организации рыбохозяйственных заповедных зон (РХЗЗ).

Исполнитель: Цогоев С.У.
зав. отделом ООПТ
ГБУ РК «Центр по ООПТ»
г. Сыктывкар, 2015

1. Государственный надзор на ООПТ Удорского района.

В бассейне реки Мезень в границах Республики Коми (территория МОМР «Удорский») сформирована и функционирует сеть особо охраняемых природных территорий регионального значения (далее – ООПТ), которая включает в себя 9 государственных природных заказников в том числе*:

п/п	Название ООПТ	Категория/ профиль	Примечание
1	«Верхне-Вашкинский»	заказник/комплексный	
2	«Вымский»	заказник/ихтиологический	Верховья рек. Основная часть заказника в Княжпогостском районе.
3	«Ежугский»	заказник/комплексный	
4	«Косчовча»	заказник/комплексный	
5	«Пижемский»	заказник/комплексный	Верховья рек. Основная часть заказника в Усть-Цилемском районе.
6	«Пучкомский»	заказник/комплексный	

7	«Пысский»	заказник/комплексный	
8	«Содзимский»	заказник/комплексный	
9	«Удорский»	заказник/комплексный	

*представлены только ООПТ образованные вдоль семужьих нерестовых рек

Согласно действующим режимам особой охраны данных ООПТ охраняются лесные массивы вдоль семужьих нерестовых рек с целью поддержания их водного баланса, а также редкие растения, включенные в Красную книгу Российской Федерации и в список редких дикорастущих растений Республики Коми, разнообразие животного мира и ихтиофауны, в числе такие ценные виды, как атлантический лосось (семга).

Государственный надзор в области охраны и использования природных ресурсов и объектов (лесных, водных ресурсов, объектов животного мира и водных биологических ресурсов) на ООПТ в границах Удорского района осуществляется территориальным органом федерального органа исполнительной власти – Отделом государственного контроля, надзора и охраны водных биоресурсов по Республике Коми ДПТУ Росрыболовства, а также органами исполнительной власти Республики Коми, в рамках переданных федеральных полномочий – Комитетом лесов Республики Коми и Минприроды Республики Коми в соответствии с правовым режимом природных объектов (ресурсов) на ООПТ.

Одной из мер по обеспечению охраны ООПТ является оборудование их территорий информационными и предупредительными аншлагами. Такая работа при поддержке Проекта ПРООН/ГЭФ Коми проводилась ГБУ РК «Центр по ООПТ». Так, в заказнике «Удорский» было установлено 5 аншлагов.

Для повышения эффективности управления и охраны ООПТ, в том числе образованных в бассейнах семужьих нерестовых рек республики, в июне 2013 заключено Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве в области охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения. Участниками данного соглашения являются Минприроды Республики Коми, Комитет лесов Республики Коми, Отдел государственного контроля, надзора и охраны водных биоресурсов по Республике Коми Двинско-Печорского территориального управления Росрыболовства, ФГБУ «Комирыбвод» и ГБУ РК «Центр по ООПТ». В рамках данного Соглашения Комитетом лесов РК при участии наших сотрудников в заказнике «Удорский» в 2014 году выявлено 1 нарушение лесного законодательства.

Следует отметить, что в силу небольшой численности государственных инспекторов и довольно слабой обеспеченностью материально-техническими средствами осуществление контрольно-надзорных функций на ООПТ затруднено. Основную нагрузку по осуществлению контроля за соблюдением требований природоохранного законодательства на водных объектах в

бассейне р. Мезень несут органы рыбнадзора.

Федеральным законом от 14.10.2014г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственные учреждения, осуществляющие управление ООПТ наделены полномочиями по осуществлению государственного надзора в данной сфере. Данная законодательная новация позволяет должностным лицам ГБУ РК «Центр по ООПТ» начиная с 2015 года осуществлять надзорные функции по соблюдению режима особой охраны на ООПТ регионального значения. В целях оптимизации существующей системы ООПТ регионального значения Минприроды Республики Коми утвержден Стратегический план развития системы особо охраняемых природных территорий (на период до 2030 года). Согласно данному документу в Удорском районе предусматривается создание новых заказников: - «Водораздел рек Пысса и Содзим» за счет объединения заказников «Пысский» и «Содзимский»; - «Карпогорский» за счет объединения заказников «Ежугский» и «Пучкомский»; - Вашкинский в центральной части Верхне-Вашкинской Крупной Малонарушенной Территории (бассейн р. Осы и р. Поч - притоки верхнего течения р. Вашка).

2. Перспективные меры усиления надзора на ООПТ в части охраны ВБР.

2.1. Нормативная база организации рыбохозяйственных заповедных зон (РХЗЗ).

Вместе с тем, для обеспечения охраны рек, являющимися местами нереста лосося атлантического весьма эффективной мерой является объявление их (или их участков) **рыбохозяйственными заповедными зонами (РХЗЗ)**. Согласно статьи 49 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» рыбохозяйственной заповедной зоной является водный объект или его часть с прилегающей к ним территорией, на которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях сохранения водных биоресурсов и **создания условий для развития аквакультуры и рыболовства**. Таким образом, в Законе заложена идея о том, что действия по сохранению водных биоресурсов являются необходимым условием их рационального и устойчивого промысла. В целях обеспечения сохранения водных биологических ресурсов (ВБР) в рыбохозяйственных заповедных зонах хозяйственная и иная деятельность может быть запрещена полностью или частично, либо постоянно или временно. Порядок образования рыбохозяйственных заповедных зон, а также виды хозяйственной и иной деятельности, которые могут быть запрещены или ограничены, определяются Правительством Российской Федерации.

Нормативная правовая база, в соответствии с которой устанавливаются РХЗЗ, в которых, с целью сохранения водных биоресурсов вводится особый режим хозяйственной деятельности, включает следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон), статьи 1, 2, 17, 27, 29, 48 и 49;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г.

№ 603 «Об утверждении Правил образования рыбохозяйственных заповедных зон» (далее – Правила);

- Приказ Росрыболовства от 21 июля 2009 г. № 638 «Об утверждении критериев и порядка подготовки биологических обоснований установления рыбохозяйственных заповедных зон»;

- Приказ Росрыболовства от 16 марта 2009 г. № 191 «Об утверждении перечня особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства»;

- Приказ Росрыболовства от 15 апреля 2009 г. № 313 «Об утверждении перечня видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам промышленного рыболовства и прибрежного рыболовства»;

- Приказ Росрыболовства от 17 сентября 2009 г. № 818 «Об установлении категорий водных объектов рыбохозяйственного значения и особенностей добычи (вылова) водных биоресурсов, обитающих в них и отнесенных к объектам рыболовства»;

- Приказ Росрыболовства от 11 февраля 2010 г. № 86 «Об утверждении порядка признания зон с особыми условиями использования территорий рыбоохранными зонами и рыбохозяйственными заповедными зонами».

Таким образом, РХЗЗ на семужьих нерестовых реках устанавливаются, прежде всего, в соответствии с постановлением Правительства от 12.08.2008 г. № 603 и приказом Росрыболовства от 21.07.2009 г. № 638.

РХЗЗ образуются исключительно в водных объектах рыбохозяйственного значения, к которым, согласно ст. 17 Закона, относятся водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства. В нашем случае потенциальный интерес представляют два заказника – «Удорский» и «Верхне-Вашкинский», как участки рек являющихся местами нереста семги и нагула ее молоди - пестрятки до ската в море.

Объектами рыболовства являются любые водные биоресурсы, вылов которых не запрещен. К объектам промышленного рыболовства, согласно приказу Росрыболовства от 15 апреля 2009 г. № 313, относятся все виды лососей, в том числе **семга**.

Согласно Закону, РХЗЗ включает в себя не только семужью нерестовую реку или ее часть, но и прилегающую территорию. Ширина прилегающей территории не оговаривается, однако, очевидно, что она не может быть

меньше ширины рыбоохранной зоны. Согласно Постановлению правительства РФ от 6.10.2008 г. № 743 ширина рыбоохранной зоны рек, ручьев, озер, водохранилищ, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нагула, зимовки, нереста и размножения), устанавливается шириной 200 метров. В остальных случаях для водных объектов рыбохозяйственного значения рыбоохранная зона устанавливается шириной от 50 до 200 метров.

2.2. Режимы пользования на РХЗЗ.

Согласно Закону в РХЗЗ хозяйственная и иная деятельность может быть запрещена полностью или частично, либо постоянно или временно. Формулировка **«может быть запрещена»** имеет принципиальное значение и не нормирует обязательное введение запрета. Вместе с тем, поскольку РХЗЗ в бассейне р. Мезень планируется образовывать на участках рек, входящих в территории ООПТ, то ограничения хозяйственной деятельности там уже присутствуют. Так, например, для заказника «Удорский» установлены следующие ограничения:

запрещаются вырубка леса и лесотехнические работы, нарушение почвенного покрова, промысловый лов рыбы, промысловая охота, мелиорация, изыскательские работы (поисковые, геофизические, геологоразведочные, в том числе бурение), разработка полезных ископаемых, в том числе торфа, слив в реку промышленных и коммунально-бытовых стоков, хранение и использование ядохимикатов и минеральных удобрений, сбор редких растений.

В общем, можно считать, что РХЗЗ – это новая форма территориальной охраны водных экосистем и ценных видов гидробионтов, чрезвычайно близкая по смыслу к заказникам, но **ведомственно подчиненная** не Минприроды Республики Коми, а Федеральному агентству по рыболовству. Данное утверждение основано на том обстоятельстве, что вся нормативная правовая база построена на приказах Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство).

В соответствии с Правилами образования рыбохозяйственных заповедных зон, РХЗЗ не устанавливаются на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и государственных природных заказников федерального значения. В отношении ООПТ регионального значения таких ограничений нет. Вместе с тем, возникают вопросы по приоритету в управлении данным ООПТ в случае создания на ее участках РХЗЗ.

РХЗЗ формируются по трем типам, нацеленные на приоритеты сохранения **генофонда, промысла и рыбоводства**. В нашем случае необходимо создавать РХЗЗ, которая нацелена, прежде всего, на сохранение генофонда семги, исходя из этого и следует выстраивать биологическое обоснование.

Еще раз подчеркну, что конечным результатом функционирования РХЗЗ, исходя из анализа всех НПА по данному вопросу, должно быть в дальнейшем **промысловое освоение биоресурсов**. То есть РХЗЗ имеют не сколько охранную, а ресурсную направленность. Только исходя из этих целей Росрыболовство может принять **положительное решение** о создании РХЗЗ.

3. Процедура организации РХЗЗ.

3.1. Разработка материалов.

Состав и порядок разработки и представления материалов на согласование представляет собой достаточно сложную, многоступенчатую, долговременную и затратную процедуру.

Общая процедура образования РХЗЗ состоит из трех этапов:

- формирование перечня водных объектов для образования РХЗЗ;
- подготовка биологического обоснования образования РХЗЗ;
- согласование РХЗЗ с заинтересованными органами и НИИ.

Предварительно, до представления биологических обоснований на рассмотрение и согласование, **инициатор-заказчик*** образования РХЗЗ разрабатывает следующую документацию:

- перечень отобранных водных объектов и их частей с прилегающей территорией для установления РХЗЗ разных типов (может быть один водный объект или его часть);

- обосновывающие материалы к перечню, подготовленные на основе критериев, перечисленных в Приказе Росрыболовства № 638 от 21 июля 2009 г. **К этим критериям относятся:**

- видовой состав ВБР, с учетом наличия особо ценных или ценных видов ВБР в пределах границ создаваемой РХЗЗ;

- наличие мест зимовки, размножения и искусственного воспроизводства, особо ценных и ценных ВБР в пределах границ образования РХЗЗ;

- пути миграции особо ценных или ценных видов ВБР, с учетом сроков данных миграций;

- районы нагула, с учетом сроков распространения массовых скоплений особо ценных или ценных видов ВБР;

- рыбопромысловое значение водного объекта, с учетом данных об уловах водных биоресурсов особо ценных, ценных ВБР и других ВБР, в том числе для обеспечения жизнедеятельности населения.

Обязательным условием дальнейшей разработки проектов РХЗЗ является наличие согласования Перечня намечаемых РХЗЗ и обосновывающих материалов:

*кто может выступать в роли заказчика конкретно законодательством не прописано. Так, например, при создании РХЗЗ на Камчатке заказчиком выступила Морская программа WWF России, обоснование готовил Камчатский институт рыбного хозяйства.

- бассейновых рыбохозяйственных институтов (СевПИНРО или ПИНРО) и территориальных органов Росрыболовства (Двинско-Печорское территориальное управление Росрыболовства);

- органов власти субъектов РФ (Минэкономики РК) в части комплексной оценки воздействия вводимых при образовании РХЗЗ ограничений (запретов) хозяйственной и иной деятельности на социально-экономическое развитие территорий.

После согласования Перечня водных объектов или их частей с прилегающей территорией инициатор РХЗЗ разрабатывает биологическое обоснование, процедура разработки которого производится на основе Приказа Росрыболовства от 21 июля 2009 г. № 638 «Об утверждении критериев и порядка подготовки биологических обоснований установления рыбохозяйственных заповедных зон».

Процедура подготовки биологического обоснования образования рыбохозяйственных заповедных зон включает в себя следующие этапы:

- биологическое обоснование для образования РХЗЗ готовится подведомственными Росрыболовству научно-исследовательскими организациями (СевПИНРО) и федеральными государственными учреждениями - бассейновыми управлениями по рыболовству и сохранению биологических ресурсов (Комирыбвод) на основании научных исследований, касающихся ВБР, и данных государственного мониторинга ВБР;

- территориальный орган Росрыболовства (ДПТУ Росрыболовства) организует в установленном порядке государственный мониторинг ВБР, включая наблюдение за распределением, численностью, качеством, воспроизводством ВБР, за средой их обитания, за рыболовством и сохранением ВБР, а также обеспечение функционирования отраслевой системы мониторинга;

- государственный мониторинг ВБР и среды их обитания проводится подведомственным Федеральному агентству по рыболовству научно-исследовательской организацией (СевПИНРО) и федеральными государственными учреждениями – бассейновым управлением по рыболовству и сохранению биологических ресурсов (Комирыбвод);

- при подготовке биологического обоснования для образования РЗХХ дополнительно могут быть использованы данные наблюдений за состоянием водных биоресурсов и средой их обитания, предоставленные иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Республики Коми, а также гражданами и юридическими лицами, осуществляющими в установленном порядке рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях.

Согласно приказу Росрыболовства № 638 от 21 июля 2009 г. биологическое обоснование образования РХЗЗ включает в себя следующие сведения:

- картографические материалы образуемой РХЗЗ с указанием места расположения, размера и границ водного объекта или его части (его координаты);
- фоновые гидрологические, физико-химические характеристики среды, включая данные о загрязнении воды и состоянии дна;
- видовой состав ВБР с учетом наличия особо ценных и ценных видов ВБР, с указанием сроков и мест нагула, зимовки, размножения ВБР, а так же состава и состояния их кормовой базы;
- численность, биомасса, пространственно-временное и количественное распределение особо ценных и ценных водных биологических ресурсов в образуемой РХЗЗ;
- наличие мест искусственного воспроизводства особо ценных и ценных ВБР;
- расположение зимовальных ям особо ценных и ценных ВБР с указанием периода их образования, размеров и площадей;
- пути и сроки миграций, особенности распределения массовых скоплений особо ценных и ценных ВБР в различные периоды жизненного цикла;
- рыбопромысловое значение водного объекта с учетом данных об уловах ВБР особо ценных, ценных водных биологических ресурсов, особо ценных, ценных водных биологических ресурсов и других ВБР, в том числе для обеспечения жизнедеятельности населения;
- перспективы развития рыболовства и рыбоводства;
- перечень выделенных рыбопромысловых участков в пределах границобразуемой РХЗЗ;
- сведения о сезонных изменениях условий обитания особо ценных и ценных ВБР, влияющих на состав, распределение ВБР (по многолетним наблюдениям);
- прогнозируемые результаты образования РЗХХ для сохранения ВБР, в том числе: оценка возможности восстановления численности (запаса) особо ценных и ценных ВБР при создании условий для сохранения среды их обитания, ожидаемая продуктивность водного объекта или его участка после образования РХЗЗ;
- особенности режима хозяйственной и иной деятельности в границах образуемой рыбохозяйственной зоны, устанавливаемые в целях сохранения водных биологических ресурсов, с учетом их ценности, состава и рыбопромыслового значения, согласно которым в РХЗЗ полностью или частично либо постоянно или временно запрещаются или ограничиваются виды хозяйственной и иной деятельности;
- оценка текущего вредного воздействия от хозяйственной и иной деятельности и необходимость предупреждения или снижения ущерба, наносимого особо ценным и ценным ВБР и среде их обитания, в пределах границ образуемой РХЗЗ, а также оценка возможного вредного воздействия на особо ценные и ценные ВБР и среду их обитания от допустимой

хозяйственной и иной деятельности, не запрещенной и не ограниченной при образовании РХЗЗ;

- заключение о необходимости образования РХЗЗ.

3.2. Процедура рассмотрения и согласования образования РХЗЗ.

Процедура рассмотрения и согласования образования РХЗЗ, согласно приказу Росрыболовства № 638 от 21 июля 2009 г., включает следующие:

1. Проект биологического обоснования образования РХЗЗ рассматривается на заседании Ученого совета подведомственной Росрыболовству научно-исследовательской организации (возможно ПИНРО, СевПИНРО). Подписанное директором научно-исследовательской организации биологическое обоснование с обосновывающими материалами и решением Ученого совета (выписка из решения Ученого совета) направляется в федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (далее - ВНИРО).

2. ВНИРО рассматривает представленное региональной рыбохозяйственной научно-исследовательской организацией биологическое обоснование образования РХЗЗ и обосновывающие материалы в течение одного месяца с момента поступления. При необходимости письменно в срок не более 20 рабочих дней со дня поступления биологического обоснования уведомляет научно-исследовательскую организацию о необходимости представления дополнительной информации. В данном случае срок утверждения биологического обоснования исчисляется со дня предоставления научно-исследовательскими организациями дополнительной информации.

3. Проект решения об образовании рыбохозяйственной заповедной зоны и биологическое обоснование направляется на согласование в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Правительство РК).

4. ВНИРО утверждает биологическое обоснование на заседании Ученого совета, принимает решение о целесообразности образования РХЗЗ и в течение 5 дней направляет выписку из протокола соответствующего заседания Ученого совета с материалами, рассмотренными в ходе его заседания, в Росрыболовство для подготовки проекта решения (приказа) об образовании РХЗЗ в установленном порядке.

Используемые аббревиатуры:

ВБР – водные биологические ресурсы;

ООПТ – особо охраняемые природные территории;

РХЗЗ – рыбохозяйственные заповедные зоны.