

Охрана биологических ресурсов прибрежных районов России

Почетный работник рыбного хозяйства РФ А.В. Сокаль – зам. начальника правового отдела управления «Россельхознадзор» по Магаданской области

Принятый Федеральным законом от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ Кодекс РФ об административных правонарушениях вызвал серьезные замечания специалистов, профессионально занимающихся вопросами охраны водных биологических ресурсов. Разногласия возникли из-за разграничения компетенции пограничной службы и органов рыбоохраны, выполняющих государственные функции по охране водных биологических ресурсов в водах, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в соответствии с международными конвенциями и внутренним законодательством (гл. 23 ст. 23.10 и 23.27 и 28 п.п. 14 и 35 п. 2 ст. 28.3 Кодекса). В чем же суть этих претензий?

В ст. 23.10 Кодекса отмечено, что сотрудники пограничной службы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ (нарушение правил добычи водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны РФ). В то же время ст. 23.27 наделяет сотрудников органов рыбоохраны (в настоящее время – Россельхознадзор) полномочиями рассматривать административные дела по ч.2 ст. 8.37 (нарушение правил рыболовства, а равно правил добычи иных, кроме рыбы, водных биологических ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 8.17 настоящего Кодекса). Компетенция органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях предполагает, что эти же органы составляют протоколы о нарушении правил добычи водных биологических ресурсов. Ст. 28.3 Кодекса наделяет сотрудников надзорных органов правом составлять протоколы по отдельным статьям, как правило, 19.4, 19.5, 19.6 и 19.7, но дела об административных правонарушениях по ним рассматриваются только судом (ст. 23.1 Кодекса). Получается, что органы рыбоохраны не могут составлять протоколы по нарушениям правил рыболовства во внутренних морских водах, хотя таким правом наделены должностные лица органов внутренних дел (п.п. 1 п. 2 ст. 28.3 Кодекса).

Так что же конкретно тревожит сотрудников органов рыбоохраны? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к Водному Кодексу РФ и Федеральному закону № 155-ФЗ от 31.07.1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», дающих определение самого понятия «внутренние морские воды» и их границ. Закон № 155

устанавливает, что **внутренние морские воды – воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ, и являющиеся составной частью территории Российской Федерации** (п. 1 ст. 1). Указание на то, что к внутренним морским водам относятся воды заливов, бухт, губ и лиманов, позволяет сотрудникам пограничной службы утверждать, что зона их ответственности распространяется повсюду, где есть соленая вода. Ст. 16 Водного Кодекса определяет береговую линию внутренних морских вод как постоянный уровень воды, а там, где уровень периодически изменяется – по линии максимального отлива, т.е. на границе суши и внутренних морских вод, имеется прибрежная полоса – территория, прилегающая к внутренним морским водам. В одних местах прибрежная полоса составляет несколько метров. А в некоторых районах Крайнего Севера Дальневосточного региона, например, в Пенжинской губе Охотского моря, максимальная высота прилива достигает 12,8 м, а прибрежная полоса составляет до 10 км и более. Статус этой прибрежной полосы не определен, и неясно, к чьей компетенции относится ее охрана в момент приливной волны.

Эта прибрежная зона (внутренние морские воды) является очень важной в рыбохозяйственном отношении. На Сахалине, Западной и Восточной Камчатке, в Татарском проливе, Гижигинской губе, зал. Одян и в Анадырском лимане ставными неводами вылавливается до 90 % дальневосточных лососей (200–220 тыс. т ежегодно), а в районе Охотска, Ини и Северо-Эвенска – основная часть охотской нерестовой сельди (от 30 тыс. до 40 тыс. т), значительные объемы наваги при подледном лове (до 20 тыс. т), практически все объемы морских растений (ламинария, анфельция и др.). Причем, специфика лова ставными неводами такова, что бригада вместе с промысловой документацией находится на берегу. Во время отлива большая часть центральной (сетная мелкоячеистая дель, перекрывающая свободный ход лососей или сельди и направляющая их в ловушку) сети обсыхает и в воде остаются только меньшая ее часть и ловушка с рыбой. Зачастую для установки ловушки приходится делать искусственное углубление (так ставится невод в Ольском лимане Магаданской области). Ставные сети устанавливают на бочках, и, в зависимости от уровня воды, их подтягивают ближе к берегу или дальше в море. Если добавить, что в прибрежных рай-

онах местными жителями добываются значительные объемы мойвы, сайки, корюшки, колючего краба, морских млекопитающих, то станет ясно, что здесь кипит очень активная рыболовная жизнь, связанная с промышленным и любительским рыболовством. Об этом свидетельствует и то, что большинство дальневосточных городов, поселков и сел находятся на морском побережье. Здесь же дислоцируются основные силы и средства органов рыбоохраны: по 350–400 человек на Сахалине и Камчатке, по 150–170 – в Магаданской области и Приморском крае, несколько меньше – на морском побережье Хабаровского края, в Корякии и на Чукотке. Морское побережье Дальнего Востока протянулось более чем на 15 тыс. км (только в Магаданской области протяженность береговой полосы превышает 2800 км, а в других регионах – до 5–6 тыс. км). Работы по охране рыбных запасов непочтотый край, места хватит всем, даже если существенно увеличить численность имеющихся природоохранных служб.

И вот совершенно искусственно, непродуманным разграничением полномочий, законодатель создал труднопреодолимые препятствия на пути осуществления государственными органами рыбоохраны функций по контролю за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства об охране водных биологических ресурсов. Посудите сами, специалисты Россельхознадзора могут составить протокол только в реке, а вот в нескольких метрах от устья реки, на морском побережье, они уже протокол составить не могут, так как считается, что этот район относится к внутренним морским водам. Точно также ограничивается возможность проверки улова в ловушке ставного невода. Пленум Высшего Арбитражного суда РФ в постановлении № 10 от 02.07.2004 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» указал, что «установив при принятии заявления о привлечении к административной ответственности факт составления протокола и других материалов дела неправомочными лицами, суд выносит определение о возвращении заявления вместе с протоколом об административном правонарушении административному органу на основании ст. 29.4 КоАП РФ, а при выявлении указанных обстоятельств в судебном заседании суд, руководствуясь ч. 6 ст. 205 и ч. 2 ст. 206 АПК РФ, отказывает в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности» (п. 7).

Остаются две линии поведения. Во-первых, при обнаружении нарушения правил рыболовства приглашать сотрудников пограничной службы для оформления материалов о нарушении. В большинстве случаев это невозможно, так как основные силы и средства пограничной службы задействованы на охране морской границы, континентального шельфа и исключительной зоны. К примеру, р. Анадырь впадает в Анадырский лиман, который имеет протяженность 107 км, однако ни одного пограничника там нет, а погранотряд всегда находился за 500 км в пос. Провидения. Очень интересно, как выполняет свои функции размещенное в Анадыре управление «Россельхознадзор» по Чукотскому округу. Мы однажды попытались привлечь в качестве понятых при проверке рыбодобывающего предприятия сотрудников погранзаставы в с. Тауйск, однако весь многочисленный личный состав был распит по нарядам и отвлекся от исполнения служебных обязанностей даже на несколько часов никто не мог. На всем морском побережье Дальневосточного региона плотность контролирующих органов настолько низкая, что представители разных служб в отдаленных районах случайно встретиться просто не могут. Даже совместные плановые мероприятия проводятся со скрипом: то людей не хватает, то материально-техническое обеспечение хромает, а скорее всего, к ним просто нет интереса, так как каждый отчитывается за свои показатели и работать на «дядю» не хочет.

Второе. Возможна работа совместно с сотрудниками органов внутренних дел, которые могут составить протокол по ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ, однако этот материал необходимо передавать для рассмотрения в суд. К тому же сотрудникам внутренних дел придется заниматься реализацией рыбы, изъятых орудий лова и другими, не связанными с основной службой, делами. А это так хлопотно, что резонно возникнет вопрос: а зачем это нам надо? Хорошо, если удастся привлечь сотрудников органов внутренних дел к совместным мероприятиям, где все организационные вопросы, в том числе доставка к месту работы и организация быта при длительных командировках, решаются органами рыбоохраны.

Определенный интерес представляют различия в санкции наказания по ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ и ч. 2 ст. 8.17. В первом случае состав правонарушения является формальным: осуществляет нарушитель лов запрещенным орудием (допустим, сетью) – и штраф в размере 500 руб. ему обеспечен (размер штрафа – от 5 до 10 МРОТ). Даже в случае решения вопроса о привлечении к ответственности по ст. 256 УК РФ законодатель исходит из того, что определяющим является само действие, а не его последствия (пункты «б» - «г» ч. 1 ст. 256 УК РФ: лов без разрешения с использованием самоходных плавсредств; лов без разрешения на нерестилищах или путях миграции к ним и т.д.)

имеют формальный состав преступления, а в таком случае преступление считается оконченным с момента совершения незаконных действий по добыче (*Комментарий к УК РФ. «Особенная часть»*. Под ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. ИНФРА М. НОРМА. М., 1966 г. С. 375, п. 7 и 16).

Состав правонарушения по ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ является материальным, так как административный штраф увязан со стоимостью водных биологических ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения. Тот же нарушитель с сетью, но занимающийся незаконной рыбалкой с морской стороны косы, отделяющей реку от моря, может быть оштрафован только при наличии улова. А если улова нет, то штраф назначить невозможно. Не меньшие проблемы начнутся и с определением стоимости водных биологических ресурсов, ставших предметом административного правонарушения. В Магаданской области на лицензионном участке 1 экз. горбуши стоит 6 руб. 50 коп., а Торгово-Промышленная палата определяет стоимость сырца горбуши на рынках Магадана в 25 руб. за 1 кг. Если считать, что 1 экз. горбуши весит 1 кг, а это близко к истине, то разница в ценах четырехкратная. Какая цена будет правильной? Большой вопрос. Согласитесь, что существенная разница: получить штраф в 500 руб., выловив 80 экз. горбуши (при цене 6,5 руб. за 1 экз.) или 20 (при цене 25 руб. за 1 кг). При незаконном вылове на путях миграции 20 и более экземпляров горбуши материалы, как правило, передаются для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности, а по ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ может быть назначен чисто символический штраф. В практике применения этой статьи имеются и другие крайности: ст. 3.5 КоАП РФ (п. 3) устанавливает максимальный штраф на должностное лицо в размере 20 тыс. руб. (200 МРОТ), а на юридическое лицо – 500 тыс. руб. (5000 МРОТ), хотя при применении п. 4 этой статьи нередки суммы штрафов на бригадиров рыболовецких бригад (должностные лица) в 400–500 тыс. руб., а на юридических лиц – в 2–3 млн руб. и более.

Все эти несуразицы были выявлены еще до введения КоАП РФ (он был опубликован за полгода до введения в действие), и в государственные органы посыпались многочисленные аналитические записки, обосновывающие необходимость внесения дополнений в еще не вступивший в права Кодекс. Следует отметить, что реакция была достаточно оперативной, и уже в марте 2002 г. из Государственной Думы поступил проект закона о внесении изменений в КоАП РФ в части расширения полномочий органов рыбоохраны, т.е. предоставления права составлять протоколы по ст. 8.16 – 8.20 КоАП РФ. Автору пришлось готовить проекты писем в поддержку данных изменений Кодекса в Государственную Думу и в администрацию Магаданской области. Примерно через полгода из Думы поступил еще один проект закона о внесе-

нии изменений в КоАП РФ с предложением подготовить обоснование о необходимости внесения этих изменений. Кодекс действует уже 3,5 года, но о необходимости внесения в него изменений продолжают говорить до сих пор. Уже и органы рыбоохраны (управление «Главрыбвод» Госкомрыболовства РФ) перешли в Федеральную службу РФ по ветеринарному и фитосанитарному надзору Минсельхоза РФ, а воз и ныне там.

Трудно представить ситуацию более абсурдную: государство теряет огромные суммы сборов за пользование водными биологическими ресурсами (так, квоты добычи краба стригуна-опилио освоены на 50 %, т.е. недополнено 8 тыс. т и не уплачено 480 млн руб. сборов, в то время как из одного специального журнала в другой кочует информация о том, что за пределы России наши краболовы вывезли крабов в 3 раза больше выделенных лимитов), а также налоги (НДС, на прибыль и др.) из-за слабого контроля за достоверностью учета вылова водных объектов. Еще больше убытки от нерационального использования ценных лимитированных объектов промысла. Объемы добычи минтая в Охотском море из-за перелова сократились с 2 млн до менее 1 млн т. В результате потери на сборе за пользование ВБР составили 3,5 млрд руб., а лимиты на добычу камчатских крабов уменьшились почти в 10 раз – с 30 тыс. до 3 тыс. т; государство ежегодно теряет за пользование ВБР по 2,7 млрд руб. Это приводит к деградации береговой инфраструктуры: закрываются перерабатывающие предприятия из-за отсутствия сырца и даже целые населенные пункты – из-за отсутствия рабочих мест на промысловых судах, не выходящих в море из-за отсутствия лимитов. Однако по непонятным причинам считается возможным чисто технически исключить из охраны водных биологических ресурсов прибрежных районов целую федеральную службу, имеющую свои территориальные подразделения, как минимум, в 20 прибрежных субъектах Российской Федерации с 3500 инспекторами рыбоохраны. И, что самое парадоксальное, необходимо сделать чисто техническое дополнение в КоАП РФ, разрешив федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществлять функции по охране рыбных запасов в морских водах хотя бы до внешней границы территориальных вод Российской Федерации, и сразу же создадутся предпосылки для более полного задействования ресурсов в охране ВБР, имеющихся у государства. Но, видимо, это уже чисто российская традиция – где начинается рыба, там заканчивается здравый смысл. Над законом о рыболовстве поработала Государственная Дума всех четырех созывов, над поправками к Кодексу РФ об административных правонарушениях работают думцы двух созывов. Не исключено, что и они не успеют устранить законодательные проблемы в охране водных биологических ресурсов, полученные по наследству от предшественников.