



ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ РЫБООХРАНЫ: ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

Канд. юрид. наук Б.В. Кокотов – генеральный директор Центра правового обеспечения природопользования, эксперт Комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы Федерального Собрания РФ

М.М. Титов – главный юрист ЦУРЭН по рыбоохранному законодательству, заслуженный юрист РФ

Прошло уже более десяти лет с того времени, когда в Российской Федерации появились собственный орган государственного управления в сфере рыболовства и, соответственно, органы рыбоохраны, как и многое другое, доставшееся в наследство от Союза ССР. Помимо средств материально-технического обеспечения и, что очень важно, заслуженного уважения коллег сопредельных государств, молодая российская рыбоохрана получила в наследство и огромное количество нормативных правовых актов, регламентирующих многие вопросы, касающиеся как деятельности самих органов рыбоохраны, так и мореплавания, промысла и т.д.

Правовая система любого государства должна следовать принципу, в соответствии с которым нормы, содержащиеся в различных отраслях права, изменяются и модернизируются одновременно или с небольшой разницей во времени с тем, чтобы обеспечить единое правовое поле, в том числе для деятельности государственных органов.

Однако в настоящее время в Российской Федерации складывается ситуация, при которой правовые нормы, регулирующие отношения в сфере охраны и использования водных биологических ресурсов, «не поспевают» за стремительно меняющейся нормативной правовой базой других отраслей законодательства и зачастую входят в противоречие с вновь принятыми нормативными правовыми актами.

Основной проблемой правового обеспечения деятельности органов рыбоохраны на сегодняшний день остается отсутствие единого нормативного правового акта по вопросам охраны и использования водных биоресурсов. Проект федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», пережив большое число редакций, уже несколько лет переходит от одного состава Государственной Думы Федерального Собрания РФ к другому, так и оставаясь до сих пор непринятым.

В настоящее время основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим вопросы охраны и использования объектов животного мира, является Закон «О животном мире». Однако данный закон не учитывает специфики отношений, связанных с охраной и использованием водных биоресурсов, и поэтому его положения не могут быть в полной мере применены к таким отношениям.

Так, в соответствии с Законом «О животном мире» объекты жи-

вотного мира предоставляются в долгосрочное пользование юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на основании долгосрочной лицензии (на осуществление хозяйственной деятельности) и в краткосрочное пользование гражданам на основании именной разовой лицензии (на изъятие определенных объектов животного мира). Однако, например, упомянутые долгосрочные лицензии в сфере использования водных биоресурсов не выдаются и, соответственно, положения Закона «О животном мире», регулирующие порядок их выдачи, к отношениям в области рыболовства не применяются. И таких примеров можно привести множество.

Необходимо отметить, что данная ситуация понимается и самим законодателем. Именно поэтому ст. 42 Закона «О животном мире» указывает на то, что отношения в области рыболовства и охраны водных беспозвоночных, рыб и морских млекопитающих регулируются соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

При отсутствии на сегодняшний день единого нормативного правового акта в сфере охраны и использования водных биологических ресурсов регулирование отношений в данной области осуществляется на основании большого числа нормативных правовых актов различных отраслей законодательства, так или иначе затрагивающих вопросы охраны и использования водных биоресурсов. Большинство таких актов являются актами бывшего Союза ССР. К тому же, большой пласт нормативной правовой базы в данной области представлен ведомственными актами, принятыми в разное время Госкомрыболовством России, а ранее – Минрыбхозом СССР, Комитетом рыбного хозяйства СССР и т.п.

Трудность в применении указанных актов заключается в том, что они не отражают политико-экономической ситуации, сложившейся в стране и, безусловно, коснувшейся рыбной отрасли, а также во многом противоречат нормативным правовым актам, принятым в более поздний период времени, и в том числе указанному выше Закону «О животном мире».

Так, например, в соответствии с ч. 3 ст. 40 Закона «О животном мире» правила, сроки и перечни орудий и способов добычи объектов животного мира, разрешенных к применению, разрабатываются специально уполномоченными государственными органами по ох-

Основной проблемой правового обеспечения деятельности органов рыбоохраны на сегодняшний день остается отсутствие единого нормативного правового акта по вопросам охраны и использования водных биоресурсов. Проект федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», пережив большое число редакций, уже несколько лет переходит от одного состава Государственной Думы Федерального Собрания РФ к другому, так и оставаясь непринятым.

ране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и утверждаются Правительством РФ или органом исполнительной власти субъекта РФ. На основании абз. 12 ст. 6 Закона «О животном мире» и ч. 1 ст. 21 данного закона введение ограничений на использование объектов животного мира относится к полномочиям органов исполнительной власти субъекта РФ. Однако в действующих нормативных актах бывшего Минрыбхоза СССР и актах бассейновых управлений можно встретить положения о правах органов рыбоохраны по утверждению подобных правил и установлению в определенных случаях соответствующих запретов на вылов водных биоресурсов в целях реализации функций по регулированию отношений в области рыболовства.

Например, в настоящее время отношения в области любительского и спортивного рыболовства регулируются среди прочих нормативных актов, принятых по данному вопросу, «Положением о любительском и спортивном рыболовстве», утвержденным приказом Минрыбхоза СССР от 7 апреля 1982 г. № 139, а также приказом Минрыбхоза СССР от 13 апреля 1983 г. № 187 «О правилах любительского и спортивного рыболовства».

В упомянутых актах предусмотрено право органов рыбоохраны по регулированию спортивного и любительского рыболовства, и в том числе право по согласованию с соответствующими органами и организациями утверждать правила любительского и спортивного рыболовства, в которых, среди прочего, предусматриваются возможности введения определенных ограничений любительского и спортивного рыболовства в определенные сроки (например, в период весеннего нереста рыб), в конкретных местах или некоторыми орудиями лова. При этом органы рыбоохраны до сих пор руководствуются ранее принятыми «Правилами спортивного и любительского рыболовства», что вызывает постоянные споры в судебных органах относительно законности их действия и необходимости утверждения их в соответствии с порядком, установленным в Законе «О животном мире».

В связи с этим необходимость принятия единого закона по вопросам охраны и использования водных биоресурсов приобретает еще большую актуальность, поскольку данный закон должен будет определить, в том числе, возможные пределы регулирования отношений в сфере охраны и использования водных биоресурсов Законом «О животном мире».



Трудность в применении актов бывшего Союза ССР на сегодняшний день заключается прежде всего в необходимости в каждом конкретном случае при рассмотрении дела в суде на их основе доказывать, что указанные акты действуют. А в отношении ведомственных актов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан, ситуация осложняется еще и тем, что суды часто не принимают их к руководству в связи с тем, что они не прошли государственную регистрацию в Минюсте России. При этом во время их принятия обязательность государственной регистрации не была предусмотрена. Однако в случае, если в настоящее время было бы принято решение о направлении на государственную регистрацию таких актов, данные акты подлежали бы кардинальной переработке в целях приведения их в соответствие с действующим законодательством. В связи с этим более целесообразными на сегодняшний день представляются разработка и принятие новых актов, регулирующих отношения в данной сфере.

Реализуя одну из своих главных функций – охрану водных биоресурсов и привлечение к ответственности нарушителей законодательства в сфере рыболовства, органы рыбоохраны постоянно сталкиваются с проблемами несовершенства и противоречивости действующих нормативных правовых актов. Так, много вопросов возникает при оформлении процессуальных документов, фиксирующих совершение противоправного деяния, квалификации совершенного деяния, наложении наказания или взыскании ущерба.

Новый «Кодекс РФ об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) разрешил многие вопросы, остававшиеся ранее не урегулированными, но, в свою очередь, создал много других проблем, связанных с привлечением к административной ответственности. При этом специфика деятельности органов рыбоохраны в КоАП РФ не была учтена. Приведем несколько примеров.

Так, ст. 27.9 КоАП РФ («Досмотр транспортного средства») и ст. 27.10 «Изъятие вещей и документов» при проведении данных процессуальных действий требует обязательного присутствия двух понятых, которыми могут являться любые не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица. Однако в большинстве случаев инспекторы рыбоохраны обнаруживают нарушителей при совершении рейдов на водоемы, находящиеся вдали от населенных пунктов, где невозможно найти понятых. При этом проведение указанных процессуальных действий может являться необходимым и потребовать от должностных лиц органов рыбоохраны их безотлагательного совершения.

Пути решения данной проблемы в действующем законодательстве не предусмотрены. В результате должностные лица органов рыбоохраны фактически лишаются возможности осуществлять данные процессуальные действия, поскольку отсутствие понятых будет являться нарушением порядка совершения процессуальных действий, а составленные документы могут быть признаны недействительными.

С проблемой применения норм нового КоАП РФ органы рыбоохраны сталкиваются и при привлечении правонарушителей к административной ответственности и определении меры наказания. Так, за нарушение правил рыболовства, а равно нарушение правил добычи иных, кроме рыбы, водных биологических ресурсов, ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ предусмотрено минимальное наказание для граждан – административный штраф в размере пяти минимальных размеров оплаты труда. Однако нарушение правил рыболовства может выражаться в совершении различных деяний, в том числе незначи-

В УК РФ не разъяснено, при каких размерах ущерб является крупным, а также какие способы истребления водных животных и растений можно считать массовыми.

тельных, которые не требуют столь строгого наказания. В таких случаях можно было бы ограничиться вынесением предупреждения или взысканием штрафа меньшего размера. Но указанная норма КоАП РФ не предусматривает такой возможности.

В подобных ситуациях органы рыбоохраны часто вынуждены освобождать лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиваться устным замечанием в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ, что не способствует предотвращению совершения подобных правонарушений в будущем.

Также до сих пор в действующем законодательстве остается неразрешенным вопрос разграничения административной и уголовной ответственности при незаконной добыче водных биологических ресурсов. К примеру, ч.1 ст. 256 «Уголовного кодекса Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (далее – УК РФ) устанавливает уголовную ответственность за незаконную добычу рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений, если это деяние совершено с причинением крупного ущерба (п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ) или с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электроток или иных способов массового истребления указанных водных животных и растений (п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ).

При этом в УК РФ не разъяснено, при каких размерах ущерб является крупным, а также какие способы истребления водных животных и растений можно считать массовыми: при каких условиях они должны совершаться, какими орудиями лова, должны ли они иметь своим последствием гибель животных и растений и в каких количествах. Таким образом, критерии «крупного ущерба» и «спо-

собов массового истребления» являются на сегодняшний день лишь оценочными. Данный вопрос остается неразрешенным в действующем законодательстве и отводится на усмотрение государственных органов и суда в каждом конкретном случае.

В итоге нарушители в большинстве случаев не привлекаются к уголовной ответственности, поскольку государственные органы не считают причиненный нарушением законодательства в области охраны и использования водных биологических ресурсов ущерб крупным или примененные способы истребления – массовыми.

Не лучше складывается ситуация и с привлечением правонарушителей к гражданско-правовой ответственности в виде взыскания ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам. В соответствии с п. 3 ст. 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков.

В настоящее время возмещение ущерба осуществляется на основании следующих документов:

такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биоресурсов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 515 (с изменениями от 26 сентября 2000 г.), а также такс, утверждаемых органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с п. 2 указанного постановления;

методики подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов, утвержденной Минрыбхозом СССР 12.07.1974 г. № 30-2-02;

методики подсчета нанесенного ущерба в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов, утвержденной Минрыбхозом СССР 16.08.1967 г.

Основная сложность в применении указанных документов органами рыбоохраны на сегодняшний день заключается в следующем. Если в отношении объектов животного мира в формулах методики оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения среды их обитания, утвержденной Госкомэкологии России 28 апреля 2000 г., в качестве показателей стоимости объектов животного мира используются таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного и растительного мира, то в указанных выше устаревших методиках расчет ущерба осуществляется исходя из стоимости продукции в рыночных ценах.

Таким образом, при расчете ущерба по данным методикам утвержденные таксы для исчисления размера взыскания за ущерб не используются. При этом в действующем законодательстве не урегулирован вопрос о том, как таксы и методики для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный водным биоресурсам, соотносятся друг с другом и в каких случаях надлежит руководствоваться таксами, а в каких – методиками, можно ли применять их одновременно по одному и тому же нарушению и какие конкретно методики должны применяться при подсчете ущерба, причиненного совершением тех или иных деяний.

Такое положение создает широкие возможности для оспаривания правонарушителями законности применения того или иного из вышеприведенных документов.





...большие трудности вызывает и несовершенство законодательной базы, регулирующей вопросы материально-технического обеспечения, правового статуса и социальной защиты должностных лиц органов рыбоохраны.

Необходимо отметить, что для разрешения указанных выше проблем по применению действующего законодательства в сфере охраны и использования водных биоресурсов и оказания практической помощи органам рыбоохраны в 2000 г. был создан Центр правового обеспечения природопользования (далее – Центр) – специализированная юридическая компания, осуществляющая комплексную правовую поддержку деятельности органов рыбоохраны.

На сегодняшний день большинством бассейновых управлений заключены договоры с Центром на специализированное абонентское юридическое обслуживание в сфере охраны и использования водных биоресурсов. В рамках указанных договоров Центр осуществляет полное юридическое сопровождение деятельности бассейновых управлений – от предоставления юридических заключений до представительства в судах по вопросам привлечения к ответственности нарушителей законодательства в сфере охраны и использования водных биоресурсов, взыскания ущерба, защиты интересов бассейновых управлений при обжаловании их действий и др.

В Центре проводится обобщение судебной и иной практики применения действующего законодательства в сфере охраны и использования водных биоресурсов в целях создания единого подхода к их правоприменению и выработке соответствующих рекомендаций в отношении действий органов рыбоохраны при разрешении тех или иных вопросов.

Следует отметить, что еще до недавнего времени серьезным препятствием в деятельности органов рыбоохраны являлось отсутствие основополагающего акта, устанавливающего правовой статус специально уполномоченного Федерального органа исполнительной власти по охране, контролю и регулированию использования водных биоресурсов и среды их обитания. И только 5 сентября 2003 г. постановлением Правительства РФ № 557 было утверждено «Положение о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству».

Однако до сих пор большой проблемой является отсутствие нормативных правовых актов, четко разграничивающих компетенцию органов Госкомрыболовства России и других специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей среды. Основные споры возникают по вопросам разграничения компетенции между органами рыбоохраны и Федеральной службой безопасности РФ (которой в настоящее время переданы функции бывшей Федеральной пограничной службы России), а также органами рыбоохраны и Министерством природных ресурсов РФ.

Принятие указанного выше «Положения о Госкомрыболовстве России» не устранило возможности возникновения указанных споров. Данная проблема на сегодняшний день может быть решена путем принятия указанными государственными органами отдельных нормативных актов по вопросам, по которым необходимо разграничить компетенцию между ними.

Помимо вышеизложенных проблем в применении указанных нормативных правовых актов при реализации полномочий органов рыбоохраны большие трудности вызывает и несовершенство законодательной базы, регулирующей вопросы материально-технического обеспечения, правового статуса и социальной защиты должностных лиц органов рыбоохраны.

Эффективность работы государственных инспекторов органов рыбоохраны в значительной степени зависит от социальной защищенности их жизни, здоровья, обеспечения безопасности их близких и сохранности принадлежащего им имущества, а также от уров-

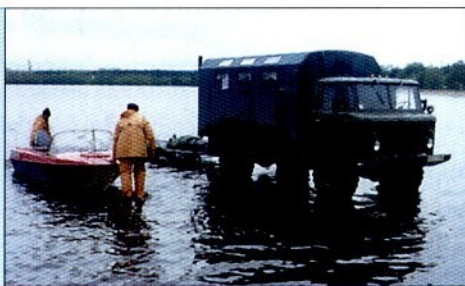


ня оплаты их труда. В последнее десятилетие, когда в силу ряда экономических причин криминогенная обстановка на важнейших рыбохозяйственных водоемах страны из года в год обостряется, преступное браконьерство приобретает массовый и зачастую организованный, групповой характер. В этих условиях работа государственных инспекторов рыбоохраны бассейновых органов Госкомрыболовства становится все более опасной.

Бассейновые органы рыбоохраны Госкомрыболовства России осуществляют охрану водных биоресурсов внутренних водных объектов России. Из-за малочисленности штатного состава государственных инспекторов рыбоохраны рейды на водоемы, в том числе и на находящиеся на значительном удалении от населенных пунктов, в малолюдных и глухих местах, совершаются в большинстве случаев группами, как правило, не более двух человек и водителя автомобиля или моториста плавсредства. Такие рейды, особенно в период нереста ценных видов рыб, проводятся в любое время суток, в том числе и ночью. Нередко государственным инспекторам при несении службы приходится сталкиваться с группами браконьеров, вооруженных охотничьим и боевым оружием, оснащенных современными плавучими и транспортными средствами и новейшими средствами связи. Тогда как инспекторы рыбоохраны вооружены лишь служебным оружием, значительно менее эффективным, чем боевое.

За период с 1994 по 2002 г. включительно на госинспекторов органов рыбоохраны совершено 2271 нападение со стороны браконьеров, в результате которых погибло 14 государственных инспекторов, получили телесные повреждения различной степени тяжести 160 госинспекторов, три госинспектора в результате причинения им телесных повреждений стали инвалидами. Кроме того, личному имуществу государственных инспекторов рыбоохраны браконьерами причинен имущественный ущерб на сумму 820 тыс. руб. По неполным данным в 2003 г. при исполнении служебных обязанностей от рук браконьеров погибли еще пять государственных инспекторов рыбоохраны.

Вместе с этим государственные инспекторы органов рыбоохраны, несмотря на особо опасный характер их работы, практически лишены социальной защиты со стороны государства. 20 апреля 1995 г. вступил в силу Закон РФ № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», который предусматривает меры социальной государственной защиты в числе иных должностных лиц и работников органов рыбоохраны. Однако на практике данный закон ввиду отсутствия финансирования не реализуется.



Заработная плата государственных инспекторов органов рыбоохраны Госкомрыболовства России до настоящего времени исчисляется по разрядам единой тарифной сетки. С учетом повышения заработной платы работникам бюджетной сферы - в октябре 2003 г. размер месячной зарплаты государственных инспекторов рыбоохраны равен 1,5–2 тыс. руб., тогда как госинспекторы морской службы Федеральной службы безопасности РФ и госинспекторы Министерства природных ресурсов РФ, выполняющие аналогичные функции, имеют статус государственных служащих и получают зарплату в 3–4 раза большую. Кроме того, положение с оплатой труда государственных инспекторов органов рыбоохраны значительно ухудшилось с начала 2003 г. в связи с ликвидацией премиального фонда, создаваемого за счет отчисления 30 % от средств, перечисляемых в Экологический фонд. В результате усилился отток наиболее квалифицированных кадров в другие ведомства и имеет место недокомплект госинспекторов во многих инспекциях рыбоохраны.

По нашему мнению, для сохранения и приумножения водных биоресурсов, и в первую очередь наиболее ценных видов, необходимо прекратить многолетний эксперимент по реорганизации системы органов рыбоохраны, создать единую систему органов рыбоохраны, обеспечить ее достойным финансированием и действенной государственной социальной защитой.

Основной задачей, которая стоит перед государством на сегодняшний день, является разработка современной, отвечающей политико-экономическим условиям, сложившимся в нашей стране, нормативной правовой базы в области охраны и использования водных биологических ресурсов, в том числе регулирующей деятельность органов рыбоохраны, которая бы устранила все существующие сегодня неясности и противоречия и позволила органам рыбоохраны беспрепятственно осуществлять свои основные задачи по регулированию использования и охране водных биоресурсов и среды их обитания.

Kokotov B.V., Titov M.M.

Legal base of fish protection bodies activity: yesterday and today

When protecting aquatic bioresources and bringing to account infringers of fish legislation, fish protection bodies constantly face imperfection and contradictoriness of present legal regulative statements in this field.

The authors have analyzed the weaknesses of the new "Code of the Russian Federation on administrative offences" adopted in 2001. They note that some questions remain open, among them differentiation between administrative and criminal responsibilities when dealing with illegal fishing, conditions of bringing to account and pronouncing of sentence.

The lack of regulative legal statements, differentiating clearly action fields of Goscomrybolovstvo and other state bodies of the Russian Federation in the sphere of environmental protection, also constitutes a great problem.

The authors stress that fish protection inspectors, in spite of especially dangerous work, are practically denied the social defense from the state.

The authors believe that the main task posed before the state is the development of modern legal regulative base in the field of preservation and use of aquatic bioresources that would comply with political economical conditions and allow to eliminate all present contradictions and uncertainties .