



ОРГАНЫ РЫБООХРАНЫ СЕГОДНЯ

В.М. Брухис – Госкомрыболовство России

Сохранение водных биологических ресурсов, их воспроизводство и регулирование использования — одна из основных задач Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству. Система государственных органов рыбоохраны состоит из 26 бассейновых управлений по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, Центрального управления рыбохозяйственной экспертизы и нормативов по охране и воспроизводству рыбных запасов (ЦУРЭН, Москва), Центральной лаборатории по воспроизводству рыбных запасов (Санкт-Петербург) и Центральной ихтиопатологической службы (Санкт-Петербург).

Система государственных органов рыбоохраны представляет собой разветвленную сеть республиканских, областных, окружных и районных инспекций рыбоохраны (всего 410), рыбоводных предприятий (около 70), контрольно-наблюдательных станций и пунктов (свыше 250), производственно-акклиматизационных станций (4) и других подразделений, входящих в состав бассейновых управлений по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства. Органы рыбоохраны дислоцируются по бассейновому принципу и размещаются практически на всех водоемах России, имеющих рыбохозяйственное значение, где трудятся свыше 13 тыс. человек, в том числе около 4 тыс. инспекторов рыбоохраны.

Госкомрыболовству и входящим в его состав государственным органам рыбоохраны Правительством России предоставлен статус специально уполномоченных государственных органов в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания, а также охраны окружающей природной среды. Они несут ответственность за состояние, сохранение и обеспечение рационального, неистощительного использования водных биоресурсов.

В своей деятельности органы рыбоохраны руководствуются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "О животном мире", Водным кодексом Российской Федерации, Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды", федеральными законами

"О континентальном шельфе Российской Федерации", "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации", Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, Уголовным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами в области охраны, контроля и регулирования использования водных биоресурсов и среды их обитания.

Однако перечисленные правовые акты в настоящее время не в состоянии полностью регулировать отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Более того, в них имеется масса противоречивых положений, которые затрудняют решение вопросов управления водными биоресурсами. Поэтому Госкомрыболовство до сих пор вынуждено руководствоваться постановлениями бывшего Совета Министров СССР, а также старыми ведомственными документами, не прошедшими регистрации в Минюсте России.

В связи с этим необходимо скорейшее принятие Федерального закона "О рыболовстве и об охране водных биологических ресурсов", который ориентирован на комплексное регулирование многоплановых проблем в области изучения, воспроизводства, регулирования и охраны водных биоресурсов.

Отсутствие закона не позволяет совершенствовать нормативно-правовую базу в области рыболовства и охраны водных биоресурсов применительно к рыночным условиям. Органы рыбоохраны испытывают трудности при привлечении нарушителей к административной ответственности, поскольку пока не внесены соответствующие изменения в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях.

В действующем законодательстве нет четкого разграничения, по каким делам привлекать нарушителей Правил рыболовства к административной ответственности и по каким — к уголовным.

В связи с этим по инициативе Госкомрыболовства подготовлено и направлено на места указание Генпрокуратуры России от 19.12.96 № 7/4-1-11318—1996 "Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с посягательствами на рыбные запасы, о порядке оформления

и передачи материалов о нарушениях правил охраны рыбных запасов и незаконной добыче водных животных и растений в правоохранительные органы". Согласно документу руководители правоохранительных органов и бассейновых управлений рыбоохраны с учетом местных условий могут самостоятельно разрабатывать и утверждать критерии оценки деяний нарушителей и направлять материалы в следственные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности.

Серьезные трудности в практическом применении вызывает статья 256 Уголовного кодекса Российской Федерации. Согласно этой статье все материалы по нарушениям Правил рыболовства нужно направлять в следственные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, поскольку к преступным посягательствам на рыбные запасы отнесен лов рыбы на миграционных путях, а это, по существу, вся акватория любого водоема. На практике это осуществить невозможно, в связи с чем Госкомрыболовство при поддержке Генпрокуратуры России участвовало в подготовке проекта закона о внесении соответствующих изменений в названную статью Уголовного кодекса.

Не лучшим образом действующее законодательство решает и вопросы регулирования рыболовства. Федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ "О континентальном шельфе", от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" и от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире" предусматривают различный порядок и условия согласования и утверждения Правил рыболовства.

В результате Госкомрыболовство в течение длительного времени не может переутвердить Правила рыболовства по целому ряду пресноводных и морских водоемов, в то время как в новых условиях хозяйствования и размещения российского рыболовства назрела острая необходимость в совершенствовании мер регулирования рыболовства. Вынесение утверждения Правил рыболовства на уровень Правительства Российской Федерации, как это предусмотрено законодательством, по нашему мнению, нецелесообразно, поскольку в этих условиях невозможно будет осуществлять оператив-

ное регулирование промысла водных биоресурсов в целях наиболее рационального их использования.

Несовершенство законодательства по вопросам рыболовства приводит к нарушению бассейнового принципа регулирования использования водных биоресурсов. Руководствуясь Федеральным законом "О животном мире", отдельные субъекты Российской Федерации утверждают Правила рыболовства на отдельно взятых частях водоемов, отнесенных в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации к федеральным.

Одним из приоритетных направлений деятельности Госкомрыболовства, его территориальных (бассейновых) управлений по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства до 1997 г. являлось осуществление государственного контроля в сфере рационального, неистощительного использования живых ресурсов территориальных и внутренних морских вод, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, Азовского и Каспийского морей, где от общего улова страны добывается более 95 % рыбы и других водных животных и растений.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 г. № 950 "О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере" и постановления Правительства Российской Федерации от 26 января 1998 г. № 90 о реализации этого Указа функции охраны живых ресурсов вышеупомянутых вод были переданы ФПС России, которая в полной мере приступила к их осуществлению с 1 июля 1998 г.

Для обеспечения охраны живых ресурсов в морских районах Госкомрыболовство передало ФПС России 1613 штатных единиц инспекторов и других работников органов рыбоохраны, 40 единиц морских судов, катеров и другие материально-технические ресурсы.

Следует отметить, что госинспектора рыбоохраны, осуществляющие свою работу с риском для здоровья и жизни, по существу не имеют гарантий социальной защиты. Принятый в апреле 1995 г. Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов", предусматривающий меры социальной защиты для лиц указанной в законе категории, в том числе и для работников органов рыбоохраны, до сих пор не введен в действие из-за отсутствия финансирования на эти цели. Таковы условия, в которых работают сегодня работники органов рыбоохраны. Однако, к их чести, нужно сказать, что, несмотря на создавшееся положение и обострившуюся в новых условиях хозяйствования криминогенную обстановку, они продолжают достаточно эффективно выполнять свой нелегкий труд.

В 1999 г. на внутренних водоемах России выявлено 193,4 тыс. нарушений законодательства об охране рыбных за-

пасов, в 1998 г. — 174,8 тыс. Как и в прошлые годы, наиболее действенной формой наказания правонарушителей явилось направление на них материалов в следственные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, в 1999 г. — более 3 тыс. дел. Вместе с тем в ряде случаев наблюдались необоснованные отказы в возбуждении таких дел за малозначительностью содеянного, либо прекращение их по тем же основаниям. Крайне неблагоприятно обстоит дело с рассмотрением материалов о злостном браконьерстве в Республике Дагестан, Астраханской области, Хабаровском крае.

Сложившаяся практика рассмотрения уголовных дел по фактам злостного браконьерства в судах также не способствует пресечению преступных посягательств на рыбные запасы. Как правило, суды приговаривают злостных браконьеров к лишению свободы условно либо с отсрочкой исполнения приговора, либо с мерой наказания в виде реального лишения свободы, а судебные штрафы в ряде случаев по своим размерам меньше штрафов, налагаемых в административном порядке.

Работа по пресечению нарушений законодательства в области рыболовства и охраны водных биоресурсов осуществляется органами рыбоохраны при участии правоохранительных органов. Такая практика имеет место в Челябинской, Пермской, Ульяновской, Новосибирской, Волгоградской областях и других регионах России.

На Каспии, как и в прошлые годы, в 1999 г. осуществлялась операция "Путина", дающая положительные результаты в борьбе со злостным браконьерством, с расхищением рыбы и рыбпродукции. Для улучшения охраны осетровых на Каспии в этот период действовали специальные мобильные группы из госинспекторов рыбоохраны и работников милиции. Органами внутренних дел проводился комплекс оперативно-розыскных мероприятий по выявлению межрегиональных преступных групп, действующих в сфере икормного бизнеса. Подобная операция намечена и на 2000 г.

В сферу деятельности органов рыбоохраны входит и охрана среды обитания водных биоресурсов при комплексном использовании водных объектов. Осуществляют оперативный надзор за состоянием водоемов: контроль за оборудованием водозаборных сооружений специальными рыбозащитными устройствами, предотвращающими попадание рыбы в водозаборы и ее гибель; выполнение условий согласования хозяйственных объектов; работа по выявлению ущерба, причиняемого водным биоресурсам, с предъявлением исков виновных в случаях гибели рыбы и других водных животных. С целью обеспечения условий естественного воспроизводства рыбных запасов органы рыбоохраны принимают участие в работе комиссий по регламентации попусков в низовья рек на зарегулированных речных водоемах.

Органы рыбоохраны проводят рыбохозяйственную экспертизу проектов строительства различных хозяйственных объектов. В 1999 г. ЦУРЭНом и бассейновыми управлениями органов рыбоохраны рассмотрено 3803 проектных материала, что на 770 больше, чем в 1998 г.

Рыбоводными предприятиями по воспроизводству запасов ценных видов рыб ежегодно выпускается 2,5–3 млрд экз. подращенной рыбной молоди, в том числе свыше 50 млн экз. осетровых и около 600 млн экз. лососевых. Выращиваются также молодь чистиковых, растительноядных и сиговых рыб.

ЦУРЭН и специализированные производственно-акклиматизационные станции органов рыбоохраны: Карельская, Ростовская, Астраханская и Приморская — проводят работы по акклиматизации и зарыблению естественных водоемов и водохранилищ России. Примером высокой результативности акклиматизационных работ является пересадка камчатского краба в Баренцево море, где его численность в настоящее время достигла такого уровня, который в ближайшие годы позволит начать промышленное использование этого вида. После 12-летнего перерыва в 1999 г. осуществлена транспортировка оплодотворенной икры горбуши на рыбоводные заводы северных рыбноводных предприятий региона. Акклиматизация этого вида дала положительные результаты на Европейском Севере. Максимальный вылов ее в 1973 г. в качестве прилова составил более 250 т. Большой промысловый эффект получен от акклиматизации дальневосточной кефали-пиленгаса в Азовском море, где эта рыба стала одним из основных промысловых объектов. Эффективны и работы по искусственному разведению осетровых рыб. По данным научно-исследовательских организаций, свыше 90 % добываемых в настоящее время осетровых в Азовском море и свыше 50 % — в Каспийском являются рыбами заводского происхождения.

Органы рыбоохраны проводят большую работу по упорядочению морского рыболовства и усилению контроля за использованием водных биоресурсов во взаимодействии с ФПС России, ГТК России, МВД России и другими министерствами и ведомствами. Уже принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации по данному вопросу, в частности, постановление от 30.07.1998 № 872 "О мерах контроля за внешнеторговыми операциями с продукцией морского рыбного промысла за пределами таможенной территории Российской Федерации".

Подводя итог, следует сказать, что несмотря на имеющиеся недостатки, сложности и нерешенные проблемы, стоящие сегодня перед Госкомрыболовством России и его территориальными (бассейновыми) управлениями, сотрудники органов рыбоохраны достаточно успешно проводят работу, направленную на сохранение и рациональное использование водных биоресурсов.