

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ

Канд. геогр. наук Ю.Г. Жаркова, Н.В. Суслова – НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ

Нарушения законодательства об охране водных биоресурсов отмечены повсеместно на всех водных объектах. Объемы незаконного промысла в Дальневосточном, Балтийском, Северноморском регионах представляют реальную опасность подрыва сырьевой базы морских биоресурсов.

Вместе с тем государственными органами контроля не в полном объеме применяются меры экономического и административно-правового воздействия к нарушителям законодательства в сфере промысла водных животных и лицам, виновным в загрязнении водных объектов.

В соответствии с законодательством Российской Федерации охрана водных биоресурсов осуществляется специально уполномоченными государственными органами в области охраны водных животных – Государственным комитетом РФ по рыболовству (далее – Госкомрыболовством России), ФПС России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Госкомрыболовство России и его территориальные органы осуществляют государственное регулирование и межотраслевую координацию в сфере рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биоресурсов и среды их обитания. В их компетенцию входит выдача специальных разрешений (лицензий) на вылов водных биоресурсов, контроль и учет объема выловленной продукции, контроль за чистотой и режимом использования рыбохозяйственных водоемов, работой рыбопропускных и рыбозащитных сооружений.

ФПС России и ее территориальные подразделения осуществляют контроль в обла-

сти охраны биоресурсов во внутренних морских водах, Каспийском и Азовском морях, территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в открытом море.

Охрана водных объектов рыбохозяйственного назначения является составной частью охраны водных биоресурсов. Государственный контроль за охраной и использованием водных объектов рыбохозяйственного назначения осуществляет Министерство природных ресурсов (далее – МПР России).

В целях повышения эффективности борьбы с правонарушениями в сфере промысла водных биоресурсов в органах МВД были созданы специальные подразделения, которые ведут следствие по фактам незаконного вылова водных животных. Усилен надзор органами прокуратуры за исполнением законодательства об охране водных биоресурсов.

Основными законодательными актами, регулирующими отношения в сфере охраны водных биоресурсов и среды их обитания, в том числе полномочия государственных ор-

ганов власти в области охраны водных биоресурсов, являются федеральные законы: «О животном мире» от 24 апреля 1995 г., «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31 июля 1998 г., «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г., «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 г., а также Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г.

Механизм реализации норм, изложенных в федеральных законах, представлен в подзаконных актах, в том числе в ведомственных актах специально уполномоченных государственных органов в области охраны водных животных. Законами и иными нормативно правовыми актами субъектов Российской Федерации определены нормы и правила промысла водных животных в водных объектах регионального и местного значения.

Проводя проверки исполнения законов в области охраны водных биоресурсов в органах исполнительной власти Российской Федерации и органах местного самоуправления, прокурор должен выяснить правомерность их действий в регулировании промысла водных животных и охраны водных объектов рыбохозяйственного назначения, в том числе следующие вопросы:

какие нормативно-правовые акты, регулирующие охрану, воспроизводство и использование рыбных запасов, приняты в субъекте Российской Федерации, направлялись ли проекты этих актов на государственную экономическую экспертизу;

установлены ли субъектом Российской Федерации таксы за изъятие водных животных, каких именно, законны ли они;

принимает ли участие субъект Российской Федерации в разработке предложений по определению квот на вылов водных биоресурсов, в чем оно заключается;

утвержден ли в субъекте Федерации порядок распределения квот на вылов промысловых видов рыб и водных животных, учитываются ли в нем интересы коренных малочисленных народов и этнических общностей;

организуются ли в субъекте РФ конкурсы на выдачу лицензий (разрешений) на вылов рыбы и других водных животных, утвержден ли порядок их проведения;

принимаются ли решения по принудительному аннулированию лицензий на вылов водных биоресурсов и что является для этого основанием;

организован ли учет вылова в рыбных портах и контроль за его ведением, каковы результаты контроля;

какие мероприятия проводятся по предотвращению браконьерства и улучшению состояния водных объектов рыбохозяйственного назначения, в том числе мест нереста ценных видов рыбы, путей их миграции;

утверждены ли в субъекте Российской Федерации региональные программы по охране и воспроизводству рыбных запасов и других водных биоресурсов, какое участие принимают субъекты РФ в обеспечении и реализации федеральных программ по охране и воспроизводству водных биоресурсов; какие меры реально осуществляются; организован ли контроль за проведением рыбохозяйственных мероприятий и их финансированием.

В процессе проверки исполнения законодательства об охране водных объектов рыбохозяйственного назначения прокурору следует выяснить вопросы, касающиеся организации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления контроля за реализацией природоохранных мер при пользовании водным объектом рыбохозяйственного назначения, в том числе: какие меры проводятся по улучшению состояния водного объекта и какие средства для этого используются; принимаются ли меры по выводу экологически опасных объектов из водоохраных зон водоемов, проводится ли контроль за реализацией мер по пропуску рыбы при миграциях на гидротехнических сооружениях, а также сохранением особо ценных в рыбохозяйственном отношении участков водных объектов.

При проведении проверки в Госкомрыболовстве России и его бассейновых управлениях прокурор должен выяснить следующие вопросы:

какой информацией о состоянии рыбных запасов обладает Управление по охране и воспроизводству рыбных запасов, ведется ли кадастр водных животных (раздел «Рыба, промысловые водные беспозвоночные и промысловые морские млекопитающие»);

осуществляется ли государственный мониторинг за состоянием рыбных ресурсов и водных объектов рыбохозяйственного назначения; куда представляется информация по результатам мониторинга;

своевременно ли выделяются квоты субъектам Российской Федерации на вылов рыбы и других водных животных;

осуществляется ли контроль за выдачей лицензий на промысловый лов рыбы и водных животных, в том числе для научных целей; всегда ли при выдаче лицензий устанавливаются условия вылова водных биоресурсов;

Журнал «Рыбное хозяйство», 2001, № 1

каков порядок учета лицензий на вылов водных биоресурсов и иные виды деятельности в области воспроизводства рыбы (ознакомиться с книгами регистрации лицензий); имеют ли место случаи отказов в лицензии на вылов водных биоресурсов и законны ли они;

регулярно ли проводятся проверки исполнения условий лицензий и иных требований нормативных актов; утверждается ли план проверок;

имеют ли место случаи передачи лицензии на вылов водных биоресурсов третьим лицам; какие меры принимаются при обнаружении таких случаев;

есть ли в управлении информация о нарушениях, допускаемых должностными лицами рыбинспекций при контроле за выловом рыбы и иных промысловых водных животных (ознакомиться с протоколами, составленными по фактам браконьерства), в том числе о конфискации незаконно выловленной рыбы, орудий и средств лова; как своевременно проверяются управлением жалобы на рыбинспекцию; какие меры принимаются по фактам нарушения должностными лицами рыбинспекций процессуальных норм по привлечению нарушителей законодательства об охране водных животных к ответственности;

какие меры принимаются по возмещению причиненного вреда рыбному хозяйству незаконным выловом рыбы или загрязнением рыбохозяйственного водоема; законны ли они;

сколько дел о незаконном вылове рыбы передано в органы прокуратуры, МВД, суды, какие меры принимаются к злостным браконьерам (ознакомиться с материалами о возбуждении уголовных дел);

проводятся ли мероприятия по восстановлению рыбных запасов и других промысловых видов водных животных; какие организации осуществляют мероприятия по разведению молоди рыбы, их выпуску и акклиматизации; аккредитованы ли они в установленном порядке;

уведомляют ли бассейновые управления рыбного хозяйства Госналогслужбу о результатах промысла живых ресурсов и возможных доходах от их реализации;

осуществляется ли паспортизация водных объектов рыбохозяйственного назначения; принимают ли в нем участие органы Госкомрыболовства России.

С целью проверки соблюдения законности при вылове рыбы и иной морепродукции во внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне прокурором в Госкомрыболовстве России (бассейновом управлении) могут быть выяснены дополнительно следующие вопросы:

всегда ли при направлении заявки на промысел морских животных в исключительной экономической зоне заявитель указывает все необходимые сведения о себе в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; какие меры принимаются органами Госкомрыболовства России, если эти сведения в заявке неполные;

своевременно ли информируется лицензиат о получении лицензии на вылов водных биоресурсов в исключительной экономической зоне РФ;

всегда ли органы Госкомрыболовства России уведомляют ФПС России, Минобороны России и ГТК России о выдаче лицензий на промысел водных животных во внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне РФ; согласуются ли места промысла в исключительной экономической зоне РФ со специально уполномоченным органом по обороне.

В рыбинспекциях прокурору следует выяснить следующие вопросы:

постоянно ли ведется учет сигналов о случаях браконьерства и других нарушениях в области охраны водных животных и среды их обитания; как своевременно осуществляются проверки поступившего сигнала;

каков порядок проведения проверок за состоянием рыбозащитных устройств и мест нереста, нагула, скоплений ценных видов рыб и других водных животных; кем он утвержден;

какие меры принимаются рыбинспекцией по охране мест обитания особо ценных промысловых видов водных животных (нерестищ, зимовальных ям, путей их миграций и др.);

какими материально-техническими и кадровыми средствами располагают органы контроля для проведения проверок;

какие мероприятия проводятся рыбинспекцией по предупреждению и своевременному пресечению правонарушений в области охраны водных животных и среды их обитания; взаимодействуют ли при этом органы рыбоохраны с другими государственными органами контроля в охране водных животных и среды их обитания, МВД и другими правоохранительными органами; какие меры принимаются по результатам проверки (ознакомиться с первичными материалами проверок);

всегда ли должностными лицами рыбинспекции при привлечении нарушителей к ответственности соблюдаются нормы УПК РСФСР и ст. 290–293 КоАП РСФСР;

передаются ли материалы по фактам браконьерства в органы внутренних дел для ведения следствия, как регулярно;

направляются ли протесты в территориальные органы водного хозяйства и по каким фактам нарушения законодательства об охране животных или водного законодательства (например, о загрязнении мест нереста).

В Росрыбхозе и организациях, ему подчиненных, следует выяснить следующие вопросы:

какие меры принимаются с целью развития рыбохозяйственного комплекса, в том числе по рыборазведению и зарыблению водоемов;

какими финансовыми и материально-трудовыми ресурсами располагают нерестово-выростные хозяйства, из каких источников используются средства для финансирования работ по воспроизводству рыбных запасов; предоставляются ли эти средства Минсельхозу России и/или его организациям, а также кредиты на льготных условиях, согласовываются ли они с Росрыбхозом и Союзом рыболовецких колхозов;

проводится ли контроль за расходованием средств, направляемых в организации для воспроизводства водных биоресурсов;

осуществляется производство кормов для рыб, оказывают ли местные органы власти помощь в их производстве.

В территориальных подразделениях ФПС России прокурором выясняются те же вопросы, что и в рыбинспекциях, а также вопросы, связанные с особенностями контроля в приграничной зоне, а именно:

проверяется ли наличие представителей органов Госкомрыболовства и Миннауки России на иностранных научно-исследовательских судах, а также специальных разрешений Миннауки на проведение научных исследований;

всегда ли органы ФПС имеют беспрепятственный доступ на промысловые суда для ознакомления с отчетными и другими материалами о динамике операций с водными биоресурсами судов в исключительной экономической зоне (уточнить, какие материалы запрашиваются и соответствуют ли они перечню, указанному в ст. 12 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»);

какие меры принимаются органами ФПС России по предупреждению и пресечению правонарушений в исключительной экономической зоне Российской Федерации, всегда ли при этом соблюдаются ст. 13 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», а также требования процессуального законодательства при задержании иностранных лиц, осуществляющих деятельность в сфере исследований, разведки и добычи водных биоресурсов в

пределах внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны; какие меры принимались к должностным лицам по фактам нарушения этих норм;

как часто уведомляют органы ФПС России органы Госналогслужбы России о результатах промысла морских биоресурсов;

как своевременно информируются таможенные органы об иностранных судах, осуществляющих промысел водных биоресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

каков порядок ведения дознания подразделениями ФПС по фактам нарушения законодательства об охране водных биоресурсов и каковы результаты проведенных дознаний;

как постоянно осуществляется контроль за информированием органов ФПС о местонахождении судов, промысловых уловах и предоставлением другой информации, определенной нормативными правовыми актами в области охраны водных биоресурсов; используются ли космические средства слежения за промысловыми судами;

какие меры принимаются к юридическим лицам, осуществляющим промысел рыбы и других морских животных в районах, не разрешенных к промыслу, и в случаях нарушения требований законодательства о животном мире и государственной границе;

как часто и за какие нарушения законодательства Российской Федерации привлекаются к ответственности физические и юридические лица, осуществляющие деятельность по добыче водных животных в исключительной экономической зоне, их транспортировке и переработке (проверить исполнение подразделениями ФПС ст. 40 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», УК РФ);

как своевременно освобождаются арестованные иностранные суда и их экипажи после внесения залога (проверить соответствующие материалы по фактам задержания иностранных судов);

каков результат рассмотрения в судах материалов, направляемых органами ФПС в суды, всегда ли осуществляется возмещение вреда водным биоресурсам и экономике государства в соответствии с решениями суда;

каков порядок взаимодействия подразделений ФПС с органами местного самоуправления, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими специально уполномоченными государственными органами в области охраны водных биоресурсов.

В территориальных органах МПР России (бассейновых водохозяйственных управлений и территориальных комитетах водного хозяйства) прокурором могут быть выяснены вопросы, касающиеся использования и охраны вод рыбохозяйственных водоемов:

ведется ли кадастр рыбохозяйственных водных объектов в соответствии с требованием постановления Правительства Российской Федерации «О ведении государственного кадастра»; какие водные объекты или их участки имеют особое рыбохозяйственное значение (рыбохозяйственные водные объекты высшей категории) и каков порядок контроля за их состоянием и использованием;

осуществляет ли территориальный комитет МПР России контроль за состоянием нерестилищ, зимовальных ям и других особо ценных участков рыбохозяйственных водоемов; координируется ли при этом взаимодействие с органами рыбоохраны и другими специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды;

какие допущены нарушения режима рыбохозяйственных водных объектов, как это отразилось на состоянии рыбных ресурсов;

какие меры принимаются по охране рыбы, в том числе по оснащению водопользователей рыбозащитными устройствами, охране рыбы, идущей на нерест и мигрирующей;

кому выданы лицензии на пользование водным объектом в рыбохозяйственных целях, фиксировалась ли выдача лицензии в реестре на водопользование;

своевременно ли извещаются прокуроры о нарушениях водного законодательства, повлекших ухудшение состояния рыбных ресурсов; всегда ли при нарушениях водного законодательства лица, причиняющие вред рыбным ресурсам, привлекаются к административной или уголовной ответственности (сколько лиц привлечено к административной ответственности за загрязнение водного объекта, которое повлекло гибель рыбы и других гидробионтов, сколько исков о возмещении вреда, причиненного загрязнением водного объекта, было направлено в суд, арбитражный суд и каковы результаты рассмотрения этих исков).

В целях устранения выявленных нарушений законодательства об охране и использовании водных биоресурсов должны быть применены все средства прокурорского реагирования, определенные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».