

ВОДНЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

*О.П. Бедный, к.э.н., Е.А. Рубина, к.г.н., В.В. Овчинская,
НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ
Ю.А. Стрельников, А.Н. Баденков, Генеральная прокуратура РФ*

Прокурорские проверки исполнения законодательства об охране и использовании водных биоресурсов, проводившиеся в Государственном комитете РФ по рыболовству и его бассейновых управлениях, в областных и районных рыбинспекциях, выявили многочисленные нарушения, самыми распространенными из которых являются:

отсутствие планирования и систематичности проведения проверок, непринятие мер, направленных на устранение выявленных нарушений, отсутствие контроля исполнения ранее выданных предписаний;

просроченность лицензий на право промыслового лова, промысел в запретные периоды лова и в запрещенных для лова местах, применение орудий и способов лова, запрещенных правилами рыболовства;

неправильное ведение журналов контроля лова и промысловых журналов;

неправильное определение размеров и видов взыскания при вынесении постановлений о привлечении к административной ответственности, непринятие мер к взысканию ущерба, причиненного рыбным запасам;

нарушение порядка оформления материалов об административных правонарушениях.

Результаты прокурорского надзора позволили выявить основные причины бедственного положения в сфере добычи, охраны и воспроизводства водных биоресурсов.

В ходе проверки Госкомрыболовства России установлено, что рыбная отрасль не име-

ет необходимой нормативно-правовой базы. План первоочередных мероприятий по стабилизации рыбопромышленного производства, финансовому оздоровлению предприятий и организаций рыбопромышленного комплекса, утвержденный постановлением Правительства РФ от 13.08.98, выполняется неудовлетворительно. До настоящего времени не приняты основополагающие федеральные законы «О рыболовстве и охране водных биологических ресурсов», «О плате за право пользования объектами животного мира и за право пользования водными биологическими ресурсами». В результате государственным интересам России причиняется крупный экономический и экологический ущерб.

Материально-техническая база, численность и финансовое обеспечение работников природоохранных и правоохранительных органов, ведущих работу по охране и рациональному использованию водных биоресурсов, не отвечает стоящим перед ними задачам и масштабам криминализации этой сферы.

Необходимо отметить также недостаточное взаимодействие между самими правоохранительными органами.

Прокурорские проверки показали, что обострению криминогенной обстановки в сфере добычи водных биоресурсов способствует беспринципная и зачастую незаконная практика распределения квот. В Хабаровском крае главы администраций и органов местного самоуправления «дробят» выделенные лимиты,

выдавая такое количество разрешений, что вылов рыбы и других морепродуктов становится полностью бесконтрольным. Отсутствие нормативно-правовых актов, четко регламентирующих порядок выдачи и использования квот, крайне затрудняет осуществление прокурорского надзора.

Негативное влияние на состояние рыбных запасов оказывает браконьерский лов рыбы. В основных районах рыболовства приобрела угрожающие размеры противоправная деятельность по промыслу, переработке и сбыту рыбы и других морских продуктов. В Азово-Черноморском бассейне рыболовство осуществляется на территории Ростовской области и Краснодарского края. В этих субъектах Федерации количество преступлений по ст. 256 УК РФ (незаконная добыча водных животных и растений) составляет стабильно свыше 80% ежегодно для Ростовской области и 65-75% для Краснодарского края.

В Каспийском регионе промышленное рыболовство осуществляется на территории трех субъектов Федерации: в Астраханской области, республиках Дагестан и Калмыкия. Количество преступлений по ст. 256 УК РФ (Незаконная добыча водных животных и растений) составляет в Астраханской области до 99%, в Республике Дагестан – свыше 70%, в Республике Калмыкия – до 50% всех регистрируемых экологических преступлений (другая половина преступлений регистрировалась по ст. 258 УК РФ). Причем если в Калмыкии регистрируется всех экологических преступлений несколько десятков (в 1999 г. – 63, в 2000 г. – 90 преступлений, а преступлений по ст. 256 соответственно 36 и 78), то в Дагестане и Астраханской области – от нескольких сотен до тысячи. В Астраханской области было зарегистрировано преступлений по ст. 256 УК РФ: в 1999 г. – 1002 (из 1020 экологических преступлений), в 2000 г. – 1116 (из 1125).

По данным Каспийского и Азовского НИИ рыбного хозяйства, размеры браконьерского промысла ценных видов рыб превышают общие допустимые уловы в 11-30 раз. В целом выявляется и пресекается не более 1% совершенных в этой сфере правонарушений. Браконьерство, а также загрязнение водоемов отходами промышленного производства ведут к снижению уловов.

Огромный ущерб нашему государству наносит незаконный вылов и вывоз из дальневосточных районов морских биоресурсов, который по экспертным оценкам составляет до 2,5 млрд. долларов в год.

В Приморском крае преступления, квалифицируемые по ст. 256 УК РФ, составляют больше 20%, в Хабаровском крае – 65-75%, в Камчатской области – больше 80%, а в Сахалинской области – больше 90% от общего количества экологических преступлений.

Вопреки требованиям ст. 13 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» Госкомрыбо-

ловство России (далее – Комитет) далеко не всегда принимает меры к нарушителям правил рыболовства. Так, японским судам «Вакасио-Мару 63», «Тайко-Мару 58», допустившим в 2000 г. перелов выделенной квоты нерки, вновь выдано разрешение на промысел сайры в исключительной экономической зоне Российской Федерации. ООО «Рыбак-5» (Сахалинская область) получило квоту на вылов 40 т крабов, хотя Федеральной пограничной службой России велось разбирательство по факту значительного перелова биоресурсов принадлежащим обществу судном «Мир». Принятое комиссией по лицензированию рыбохозяйственной деятельности Комитета 13.07.2000 решение о приостановлении действия лицензии, оформленной на данное судно, было отменено телеграммой Комитета от 19.07.2000 №1567.

Многочисленные нарушения допускались и территориальными органами Комитета при установлении и распределении квот на вылов особо ценных пород рыб и морепродуктов.

Например, бассейновым управлением «Охотскрыбвод» выданы разрешения на промысел лососевых сверх установленных размеров общих допустимых уловов (ОДУ) по Ольско-Тауйскому району Магаданской области.

В нарушение требований ст. 33 Федерального закона «О животном мире» органы рыбоохраны выдают разрешительные билеты на вылов рыбы юридическим и физическим лицам, не имеющим лицензий на промысел. В Чукотском автономном округе одному из частных предпринимателей на период путины 2000 г. в счет лицензионного лова бесплатно выдан билет на право добычи 6 т кеты. По факту вылова Беринговским муниципальным унитарным сельскохозяйственным предприятием «Пекульней» 138 т нерки без оформления лицензии на право промышленного лова прокурором Беринговского района Чукотского автономного округа возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 256 УК РФ. В Архангельской области выделена квота на право добычи семги предприятию «Лесозавод №2», не имеющему соответствующей лицензии, которое, в свою очередь, самовольно передало квоту частному предпринимателю. В Хабаровском крае выделены квоты миграционной службе края, жилищно-коммунальному хозяйству пос. Многовершинный и другим предприятиям и организациям без лицензий на промышленное рыболовство.

В ходе проверки органов государственной власти и местного самоуправления выявлен ряд нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству.

Так, в Чукотском автономном округе первым заместителем главы администрации Провиденского района постановлением от 11.07.2000 с превышением должностных полномочий перераспределены выделенные району лимиты на контрольный лов лососевых в

озере Аччен. Прокурором округа на данное решение принесен протест, который был удовлетворен.

Следует отметить, что штрафные санкции несоизмеримы с размером ущерба, нанесенного биоресурсам страны. Например, в январе 2000 г. привлечены к административной ответственности директор одного из ООО и капитан рыболовного судна, организовавшие незаконный промысел крабов, хотя в их действиях содержится состав преступления, предусмотренного ч.3 ст. 256 УК РФ. Уголовное дело своевременно возбуждено не было. Материалы по данному факту поступили в Приморскую природоохранную прокуратуру из Управления по борьбе с экономическими преступлениями при УВД края только в августе. В возбуждении уголовного дела было отказано в связи с применением акта амнистии. Кроме того, в нарушение постановления Правительства РФ от 23.04.99 «О реализации конфискованного и арестованного имущества» постановлением и.о. заместителя начальника Тихоокеанского регионального управления (ТОРУ) ФПС России от 27.01.2000 передано на питание личному составу военной части 1235 кг краба камчатского, изъятого на рыболовном судне.

Судами общей юрисдикции Северо-Западного и Дальневосточного регионов в 1999 г. и 1-м полугодии 2000 г. по ст. 256 УК РФ рассмотрено 178 уголовных дел, по которым осуждены 202 лица. Следует отметить, что в практике назначения наказания судами преобладает условное осуждение (71,3%). За указанный период судами в Корякском автономном округе к уголовной ответственности не привлечен ни один человек за совершение преступлений данной категории, а в Архангельской области в 1999 г. осужден только 1 человек с освобождением от наказания по амнистии. Все это дает основания утверждать об определенных упущениях в организации работы правоохранительных органов по выявлению преступлений, связанных с незаконным выловом ценных пород рыб. Между тем статистика свидетельствует, что подобные правонарушения в этих регионах достаточно распространены.

Следует признать, что причины массовых правонарушений вызваны не только недостаточной активностью контролирующих и правоохранительных органов. Немалое значение имеет и состояние рыбной отрасли, на которое оказывает большое воздействие поспешный и непродуманный переход на рыночные отношения, отсутствие должного бюджетного финансирования.

Всесторонний анализ сложившейся ситуации позволяет выделить первоочередные меры, направленные на обеспечение рационального использования морских биоресурсов. Для решения этой задачи следует:

ужесточить санкции ст. 253 и 256 УК РФ, особенно экономического характера, в виде конфискации судов, объектов и орудий неза-

конного промысла, поскольку при совершении деяний, подпадающих под указанные статьи, максимальный штраф составляет до 700 минимальных размеров оплаты труда (далее – МРОТ), что нередко ниже рыночной стоимости незаконно выловленной морепродукции и, тем более, величины экологического ущерба, нанесенного морской ихтиофауне;

ввести в ч. 3 ст. 256 УК РФ дополнительный квалифицирующий признак – неоднократность;

статью 84 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в части, касающейся размеров штрафа, налагаемого на юридических лиц за нарушение природоохранительного законодательства, привести в соответствие со ст. 27 КоАП РСФСР, заменив рублевый эквивалент соответствующими параметрами в МРОТ.

Требуется решение отдельных вопросов, касающихся регулирования взаимоотношений в этой сфере на международном уровне.

При выделении квот на вылов валютоёмких видов рыбы и морепродуктов необходимо обязывать рыбодобывающие компании заключать договоры грузового агентирования с уполномоченной фирмой, выбранной государством, которая будет обязана предоставлять информацию о количестве, ассортименте принимаемой продукции, что позволит осуществлять контроль за поставками в иные страны (в первую очередь – Японию) продукции рыбного промысла российского происхождения.

Представляется целесообразным заключить с США и странами Азиатско-Тихоокеанского региона межправительственное соглашение о взаимном обмене соответствующих органов информацией по объемам и стоимости реализуемой продукции в рамках экспортно-импортных мероприятий.

Действенным рычагом государственного регулирования охраны и использования водных биоресурсов Дальневосточного региона могло бы стать хотя бы частичное восстановление сети рыбохозяйственных предприятий.

Учитывая, что Госкомрыболовство России действует в условиях практически полного отсутствия государственных предприятий в рыбной отрасли, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности погашения задолженности предприятий перед государством их голосующими пакетами акций в целях создания, таким образом, государственных холдинговых структур в отрасли. Для успешного решения этой задачи необходимо создание нормативной базы и механизма формирования необходимой доли собственности государства в рыбодобывающих организациях за счет неоплаченных штрафных санкций, наложенных правоохранительными и контролирующими органами, а также за счет бюджетных задолженностей, льготных срочных кредитов.

Кроме того, совершенствование нормативно-правовой базы следует осуществлять в части:

– ужесточения контроля и отчетности за добычей, переработкой, экспортом морепродуктов и возвратом валютных средств в Россию;

– приведения взимаемых в российских морских рыбных портах налогов в соответствие со сборами, осуществляемыми в иностранных портах;

– создания льготных условий российским рыбакам для увеличения объемов поставок водных биоресурсов в Россию;

– обеспечения полной загрузки мощностей российских промысловых судов с частичным выделением получаемых доходов на строительство новых судов;

– создания условий для работы маломощного и старого флота для добычи лицензируемых видов и прибрежного лова с учетом их технологической оснащенности;

– нормативного определения доли обязательных поставок улова в рыбные порты России уже при выделении квот и направления получаемых доходов на возрождение судоремонтной и рыбоперерабатывающей отрасли.

Существовавшая ранее система выделения квот на вылов морских биологических ресурсов представляла широкие возможности для различных злоупотреблений, субъективизма в процессе принятия решения. Как следствие, создавались условия для чиновничьего произвола и прямых нарушений действующего законодательства.

Прокурорские проверки показали, что к числу основных причин сложившегося положения относится отсутствие правовых норм, устанавливающих необходимость выдачи квот путем проведения аукционов.

По инициативе Генеральной прокуратуры РФ этот правовой пробел в значительной степени был устранен с принятием постановления Правительства РФ от 27.12.2000 «О квотах на вылов (добычу) биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ». В этом постановлении наиболее важными являются п. 1, устанавливающий, что указанные квоты ежегодно утверждаются Правительством РФ, и п. 2 «в», в соответствии с которым промышленные квоты определяются на аукционной основе.

Порядок проведения этих аукционов было поручено утвердить Минэкономразвития России. Во исполнение этого поручения Министерством был издан приказ от 10.01.2001 «Об организации обеспечения проведения аукционов по продаже промышленных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов».

Реализация норм и требований, содержащихся в указанном правительственном постановлении и утвержденном приказом Минэкономразвития России Порядке позволит решить ряд проблем, связанных с правовым регулированием охраны и рационального использования морских биоресурсов.

Вместе с тем следует отметить, что отдельные положения этих нормативных актов требу-

ют дополнительной научно-методической работы.

Так, в ходе прокурорских проверок были выявлены злоупотребления по вылову водных биоресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях. Было установлено, что законодательство в этой части имеет серьезные пробелы, которые в указанных выше документах так и не были восполнены. Определение размеров квот для этих целей на основании только научных программ и планов ресурсных исследований (как это предусмотрено п. 3 указанного постановления Правительства РФ) крайне затрудняет проверку обоснованности этих квот в рамках прокурорского надзора.

Представляется целесообразным разработать и ввести в действие порядок установления ограничений на выдачу лицензий на промысел водных биоресурсов с учетом утвержденных квот.

Нельзя не отметить, что без определенного опыта проведения подобных аукционов трудно учесть все аспекты проблемы.

Так, на сегодняшний день требуют уточнения методические и правовые аспекты определения стартовых цен лотов, поскольку определять их величину исходя из минимальных размеров платы за пользование водными биоресурсами не всегда представляется возможным. Важным условием успешной организации аукционов является график их проведения. В утвержденном Порядке четко оговорены сроки представления заявок на участие в аукционе, сроки оплаты задатков, но не определены сроки объявления о готовящемся аукционе и формы информации о его проведении. Между тем сроки и характер информации могут оказывать определенное влияние на выбор участников.

Эти и другие вопросы, которые могут возникнуть в ходе проведения аукционов, можно хотя бы в первом приближении решить после проведения аукционов и завершения лова 2001 г.

Требуется доработка в целом той части законодательной базы, которая регулирует отношения в сфере охраны, воспроизводства и использования водных биоресурсов. Необходимы федеральные законы «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «О сохранении и использовании запасов осетровых рыб», «О плате за право пользования объектами животного мира и за право пользования водными биологическими ресурсами» и др. Также требуется внесение необходимых изменений и дополнений в КоАП РСФСР и УК РФ.

В связи с частичной передачей функций по охране морских биоресурсов Федеральной пограничной службе Российской Федерации следует принять в установленном порядке изменения и дополнения в Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».