

УДК 343.3
ББК 67.518.9

В.А. Кондрашина,
кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О НЕСОВЕРШЕНСТВЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ОТ НЕЗАКОННОЙ ДОБЫЧИ (ВЫЛОВА) ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

В статье перечисляются способы коррумпированности в сфере незаконной добычи водных биоресурсов: от получения взяток до участия должностных лиц, их родственников и близких в различных сферах предпринимательской деятельности. Автор предлагает комплексные меры борьбы с коррупцией при совершении незаконной добычи водных биоресурсов социально-экономического, правового и организационно-технического характера.

Ключевые слова: биологические ресурсы, экологическая преступность, незаконная добыча, предупреждение экологической преступности

V.A. Kondrashina
Ph. D. in Law, Ass. Professor

TO THE ISSUE OF SHORTCOMINGS IN THE LEGAL MECHANISM OF PROTECTION AGAINST ILLEGAL CATCHING (FISHING) OF WATER BIO-RESOURCES

The paper enumerates corruption practices in the sphere of illegal catching of water bio-resources, ranging from accepting bribes to participation of officials, their relatives and friends in different business activities. The author offers complex socio-economic, legal, organizational and technical measures for fighting corruption in this sphere.

Key words: biological resources, environmental crimes, illegal catching, environmental crime prevention.

Браконьерство в Российской Федерации уже давно приобрело характер организованной преступной деятельности, нередко осуществляемой должностными лицами с использованием служебного положения, коррумпированных связей, с применением современных промысловых орудий лова и других технических средств. Оно имеет высокую степень общественной опасности как по характеру деяния, так и по степени последствий в связи с нанесением значительного ущерба государству.

Первоочередными методами борьбы с коррупцией в сфере браконьерства являются, на наш взгляд, законодательные меры по усилению ответственности за экологические преступления. Так, в ч. 3 ст. 256 УК РФ максимальным наказанием за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, незаконную добычу котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или запретных зонах, совершенные лицом с использованием своего

служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, является лишение свободы на срок до двух лет, т. е. по степени общественной опасности данное деяние относится к категории небольшой тяжести. Кроме того, преступление, предусмотренное ст. 256 УК РФ, часто совершается в совокупности с такими составами, как мошенничество (ст. 159 УК РФ), присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ), приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 175 УК РФ), незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ), легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст. 174 УК РФ), контрабанда (ст. 188 УК РФ), злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ) и другими, предусматривающими на-

казание за преступления, относимые по степени общественной опасности к категории тяжких преступлений.

Таким образом, считаем целесообразным отнести преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 256 УК РФ, к категории тяжких преступлений, поскольку наказание за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, в частности, совершенное с использованием служебного положения, высокоэффективным назвать нельзя.

Следующий метод борьбы с коррупцией, как представляется, экономический. Во-первых, необходимо повышение заработной платы сотрудникам правоохранительных органов, а также непосредственно лицам, осуществляющим государственный экологический контроль в области охраны водных биоресурсов. Во-вторых, совершенствование материально-технического обеспечения. В-третьих, предоставление рабочих мест, так как браконьерством занимаются, прежде всего, те граждане, для кого это является постоянным источником дохода.

Еще одним методом борьбы с коррупцией является контроль за кадровым составом не только в правоохранительных органах, но и в государственных органах исполнительной власти, в ведении которых находится государственный надзор за охраной водных биоресурсов.

В настоящее время существует и крайне важная проблема распределения квот на промысел водных биологических ресурсов внутренних вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации¹. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществление некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» от 20 мая 2005 г. № 317² Минсельхоз России устанавливает порядок проведения аукционов по продаже промышленных квот добычи (вылова) водных биоресурсов и долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыбо-

ловства. Организатором данных аукционов является Росрыболовство (Федеральное агентство по рыболовству). Порядок проведения аукционов по продаже промышленных квот на вылов (добычу) водных биоресурсов установлен Приказом Минсельхоза России № 502, Минэкономразвития России № 282, Минфина России № 90н «Об организации проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов» от 20 октября 2004 г.³ Аукционы по составу участников могут быть открытыми или закрытыми, решение о форме их проведения определяется специальной комиссией со стороны Управления Росрыболовства. На открытых аукционах осуществляются продажи квот в промышленных целях на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. На закрытых аукционах – продажа долей квот в промышленных целях для прибрежного рыболовства с распределением их по субъектам Российской Федерации.

Следует заметить, что сегодня существует весьма сложная схема распределения продаж долей в общем объеме квот на вылов водных биоресурсов. Распределение квот в промышленных целях для внутренних вод Российской Федерации не менее сложна: Минсельхоз России (субъектов Российской Федерации) – Федеральное агентство по рыболовству (бассейновые управления) – Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Таким образом, существующая система квотирования уловов водных биоресурсов является благоприятной средой для коррупции чиновников местных органов власти, что ведет к повышению себестоимости рыбной продукции, снижению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и как следствие – к увеличению масштабов незаконной добычи водных биоресурсов. Этому способствует и несовершенство правовой базы, регулирующей данные отношения.

Несмотря на то, что с 2004 г. в России действует Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ⁴

¹ См.: Квоты на вылов (добычу) водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 704 // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4553.

² СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

³ СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5270.

(далее – Федеральный закон о рыболовстве), отношения в области рыболовства регулируются приказами и распоряжениями бывшего Министерства рыбного хозяйства СССР, изданными в 1960–1980 гг., которые во многом противоречат друг другу. Так, до настоящего времени действуют Правила рыболовства в рыбохозяйственных водоемах Волжско-Камского бассейна, утвержденные приказом Минрыбхоза СССР от 18 декабря 1968 г. № 401⁵. Продолжают действовать они потому, что в соответствии с Федеральным законом о рыболовстве отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов могут регулироваться указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Однако до сих пор каких-либо нормативно-правовых актов в области регулирования отношений в рыболовстве и сохранении водных биоресурсов не принято.

Кроме того, Федеральный закон о рыболовстве должен был дать ответы на все вопросы в области рыболовства, однако вопросов стало еще больше. В частности, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О признании утратившими силу актов Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования промышленного рыболовства и рыбоводства» от 20 декабря 2004 г. № 812⁶ и принятый в этот момент времени Федеральный закон о рыболовстве отменили одновременно порядок лицензирования на промышленное рыболовство и рыбоводство.

Вступивший в силу новый порядок предоставления водных биологических ресурсов в пользование предусматривает постепенный переход от лицензионной системы предоставления водных биологических ресурсов в пользование к системе выдачи разрешений на их добычу и одновременно

заключению договора пользования рыбопромысловым участком, выдаваемых по результатам проведенного конкурса. Данный механизм был разработан с целью показать прозрачность процедуры предоставления водных биоресурсов в пользование, избежать излишних административных барьеров и вместе с тем коррумпированности чиновников как следствия возможного отсутствия беспристрастности при обычном лицензировании. Однако в настоящее время отсутствует общепринятый порядок организации и проведения конкурса на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком для промышленного рыболовства и рыбоводства. Существует только общепринятый порядок торгов, предусмотренный ГК РФ.

Следует отметить и тот факт, что ни Федеральный закон о рыболовстве, ни Федеральный закон «Об экологической экспертизе»⁷ не установили необходимости проведения государственной экологической экспертизы на промышленное рыболовство и рыбоводство. Это означает, что рыболовство не оказывает отрицательного влияния на окружающую природную среду, т. е. проведение государственной экологической экспертизы и получение лицензии с ежегодным обязательным перечислением компенсационных платежей за пользование объектами животного мира для искусственного воспроизводства рыбных запасов не обязательно. Тогда как, к примеру, добыча нерудных материалов на территории рыбохозяйственных водоемов или эксплуатация водозаборных сооружений относятся к объектам, подлежащим обязательной государственной экологической экспертизе и возмещению вреда окружающей среде. Таким образом, происходит безвозмездное изъятие водных биоресурсов.

Одна из серьезных проблем, требующая принятия мер как правового, так и организационного характера, – научно-исследовательский промысел (ихтиологическое наблюдение). Сегодня ряд научных программ реализуется с серьезными отступлениями от заключений государственных экологических экспертиз, проводимых на федераль-

⁵ См.: Об утверждении правил рыболовства в рыбохозяйственных водоемах Волжско-Камского бассейна: приказ Минрыбхоза СССР от 18 декабря 1968 г. № 401. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

⁶ СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

⁷ См.: Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

ном уровне, и научный промысел практически имеет промышленный характер. Так, программа ихтиологических наблюдений, проводимых на контрольно-наблюдательных пунктах (КНП), осуществляется бассейновыми управлениями Федерального агентства по рыболовству. Главная задача КНП – систематический сбор ихтиологических материалов с целью осуществления мониторинга состояния водных биоресурсов и среды их обитания, а также оперативного внедрения в практику предложений по целенаправленному формированию водных биоресурсов и их рациональному использованию. Однако методика сбора ихтиологических материалов производится с грубыми нарушениями и порой превращается в незаконную добычу водных биоресурсов. Например, лов рыбы на КНП производится силами рыбаков и орудиями лова рыбодобывающих организаций без договорных условий. Кроме того, для сбора ихтиологического материала используются порой запрещенные орудия лова, осуществляются траловые уловы без составления акта учета добычи водных биоресурсов. Необъективно ведется поштучный и весовой учет вылов-

ленных рыб по видам и размерам ячей сетевых орудий лова и т. д.

Таким образом, сложившаяся криминогенная ситуация в данной отрасли требует совершенствования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и координации усилий правоохранительных и природоохранных органов, направленных на защиту государственных экономических интересов страны.

Способы коррумпирования в сфере незаконной добычи водных биоресурсов бесконечно разнообразны: от примитивных и явных в виде получения взяток до сложных и завуалированных в виде участия должностных лиц, их родственников и близких самостоятельно или через доверенных лиц в различных сферах предпринимательской деятельности и коррумпирования должностных лиц высшего уровня, участвующих в законотворчестве, в виде лоббирования законов за вознаграждение. Соответственно и меры борьбы с коррупцией при совершении незаконной добычи водных биоресурсов должны включать в себя меры социально-экономические, правовые и организационно-технические, т. е. иметь комплексный характер.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174–ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
2. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166–ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
3. Квоты на вылов (добычу) водных биологических ресурсов : постановление Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 704 // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4553.
4. О признании утратившими силу актов Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования промышленного рыболовства и рыбоводства : постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. № 812. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
5. О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов : постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 г. № 317. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
6. Об утверждении правил рыболовства в рыбохозяйственных водоемах Волжско-Камского бассейна : приказ Минрыбхоза СССР от 18 декабря 1968 г. № 401. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
7. Об организации проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов : приказ Минсельхоза России № 502, Минэкономразвития России № 282, Минфина России № 90н от 20 октября 2004 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.