

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ МОРСКИХ ЖИВЫХ РЕСУРСОВ

© 2009 г. И.С. Пономарев¹, Е.А. Свининых²

В последнее десятилетие в Российской Федерации наблюдается стремительное сокращение запасов морских живых ресурсов. Так, по данным Контрольного управления Президента РФ, с 2004 по 2007 г. объемы общих допустимых уловов наиболее ценных промысловых видов сократились с 3,7 до 3,1 млн. т, или на 16,2%³. Сложившаяся ситуация подталкивает ученых и государственных чиновников к поиску путей выхода из нее. Одним из направлений реформирования российского рыболовного законодательства должно стать, по нашему мнению, изменение существующего порядка управления морским рыболовством.

В последние годы высказываются мнения о необходимости создания отдельного ведомства, подобного Министерству рыбного хозяйства СССР. На данный орган исполнительной власти предлагается возложить функции нормативно-правового регулирования, контроля и надзора, оказания государственных услуг в сфере рыболовства. Данный подход был воспринят Президентом РФ и 24 сентября 2007 г. им был подписан Указ о создании Государственного комитета РФ по рыболовству (далее – Госкомрыболовство России)⁴, впоследствии преобразованного в Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство)⁵. Данный федеральный орган исполнительной власти выполняет и нормотворческие функции, и частично функции контролирующего и лицензирующего органа, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности и ряд других функций. Представляется, что создание такого ведомства

благоприятно отразится на состоянии российского рыбохозяйственного комплекса, однако считаем необходимым также и последующее детальное законодательное регламентирование вопросов взаимодействия Росрыболовства России с представителями рыбопромысловых организаций и их объединений в процессе принятия управленческих решений. При этом законодатель должен пойти по пути расширения полномочий последних в целях учета их интересов в области рыболовства.

Мировой опыт свидетельствует, что во многих государствах мнение представительных объединений рыбаков является одним из ключевых при принятии нормативных правовых актов по вопросам рыболовства. В зарубежной научной литературе также много работ, посвященных анализу практики так называемого соуправления морским рыболовством⁶. Этот подход активно реализуется и на практике путем регламентирования деятельности различных органов с участием представителей рыбопромысловых организаций. Например, уже в первой редакции американского Закона Магнусона–Стивенса⁷, принятой в 1976 г., предусматривалось создание восьми региональных советов по управлению рыболовством. Через региональные советы обеспечивается самое широкое участие общественности, рыбаков, а также региональных властей в управлении рыбными ресурсами исключительной экономической зоны США. Фактически именно данные советы являются разработчиками региональных планов

¹ Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин МПИ ФСБ России, кандидат юридических наук.

² Доцент той же кафедры, кандидат юридических наук.

³ См.: Преодолеть кризисную ситуацию в рыбохозяйственном комплексе // Президентский контроль. 2007. № 1. С. 6.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 40. Ст. 4717.

⁵ См.: Указ Президента РФ “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти” от 12 мая 2008 г. (в ред. от 30 мая 2008 г.) // Росс. газ. 2008. 13 мая; 3 июня.

⁶ См., например: Jentoft S., McCay B. User participation in fisheries management // Marine Policy. 1995. Vol. 19. P. 227–246; Jentoft S. Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations // Marine Policy. 1989. Vol. 12. P. 137–154; Suárez de Vivero J.L., Frieyro de Lara M., Jurado Estévez J. Decentralization, regionalization and co-management. A critical view on the viability of the alternative management models for fisheries in Spain // Marine Policy. 1997. Vol. 21. P. 197–206; Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries / Ed. by J. Kooiman. Amsterdam, 2005.

⁷ См.: Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act (16 United States Code §1801et sec.; Public Law 94-265).

управления рыболовством, что примерно аналогично российским правилам рыболовства.

Узость интересов региональных советов по управлению рыболовством в ряде случаев вызывает в научной литературе множество нареканий. Региональные советы отражают в основном интересы крупных рыбопромышленных кругов. Анализ данных о составе членов региональных советов, имеющих право голоса, за период с 1990 по 2001 г. позволил выявить количественное преобладание в советах представителей промышленного рыболовства. Второе место по численности занимали представители спортивного рыболовства⁸. Все иные общественные группы, например представители научных кругов (биология; экономика и другие общественные науки), природоохранных организаций, потребителей рыбной продукции и др., практически не влияли на политику, проводимую в советах. Интересы же данных компаний зачастую не совпадают с публичными интересами. Т. Оки выделяет вышеуказанное в качестве одной из основных причин крайне плохого состояния запасов живых ресурсов в морских пространствах, находящихся под юрисдикцией США. Так, например, в 2000 г. запасы 38% известных на то время промысловых видов были истощены, а запасы еще 26% промысловых видов находились в состоянии перелова⁹. Участие представителей рыбопромысловых кругов полезно при решении вопросов распределения квот, но никак не определения квот и регулирования других вопросов, где необходимо независимое, имеющее под собой научную основу мнение¹⁰. В связи с этим предлагается исключить из числа членов с правом голоса лиц, представляющих интересы рыбопромышленников, так как их позиции отражают лишь интересы промысловых компаний, делающих на рыбном промысле большую прибыль.

Более эффективным в области привлечения представителей рыбопромысловых кругов к управлению рыбным хозяйством является опыт Норвегии. Право утверждать и обеспечивать выполнение принятых нормативных правовых актов

в области морского рыболовства сосредоточено в руках государственных органов, преимущественно Министерства по рыболовству и делам побережья и Директората рыболовства. Следует, однако, отметить, что характерной чертой норвежской политики является корпоратизм. Управление морским рыболовством не является исключением из этого правила. Так, заинтересованные организации имеют прямое представительство в правительстве через формализованную структуру палат и комитетов или в результате делегирования государственной власти в области ряда вопросов¹¹. Хотя система, обеспечивающая через профессиональные объединения участие в управлении представителей отраслей экономики, сохраняет контроль со стороны министерства и его ответственность за принятые решения, лучше всего охарактеризовать ее как систему централизованной консультации¹². Во главе процесса распределения квот между норвежскими рыбопромысловыми организациями находится Консультативный совет ("Reguleringsrådet") – совещательный орган при Министерстве рыболовства под председательством главы Директората рыболовства, в состав которого входят представители как рыболовецких, так и рыбопромышленных объединений. Его основной задачей является обсуждение предложений Директора по рыболовству, и, хотя Совет не имеет права принимать постановления в окончательном виде, его решение имеет большое влияние на дальнейшее нормотворчество. После проведенного обсуждения Директор по рыболовству как председатель информирует министерство о рекомендациях Совета. Министерство вправе их не учитывать, но, как правило, данные рекомендации закладываются в основу плана управления на следующий год.

Консультативный совет был образован в 1983 г. вследствие внесения изменений в Закон "О морском рыболовстве". Для государства создание такого рода комитетов и советов дает возможность усилить законность принимаемых решений, а для представителей отраслей экономики участие в них позволяет быть проинформированными об изменениях и оказывать влияние на принимаемые решения, начиная от технических мер, таких как время и район промысла, требования к орудиям

⁸ См.: Okey T.A. Membership of the eight Regional Fishery Management Councils in the United States: are special interests over-represented? // Marine Policy. 2003. Vol. 27. № 3. P. 197–198.

⁹ См.: NMFS, Report to Congress: Status of the fisheries of the United States. Silver Spring: National Marine Fisheries Service, 2001.

¹⁰ См.: Shepherd R. Grimes. The Federal Regional Fishery Management Councils: a negotiated rulemaking approach to fisheries management // Ocean and Coastal Law Journal. 2001. Vol. 6. P. 201–202.

¹¹ См.: Hallenstvedt A. Med lov og organisasjon. – Tromsø–Oslo–Bergen: Universitetsforlaget, 1982; Smith E. Organisasjoner i skeriforvaltningen. Oslo, 1979.

¹² См.: Hoel A.H., Jentoft S., Mikalsen K.H. Problems of user-group participation in Norwegian fisheries management. In: Meyers R.M. et al., editors. Fisheries utilization and policy: proceedings of the world fisheries congress. New Dehli, 1996.

лова, и заканчивая распределением квот между группами и судами.

В результате изучения состава Консультативного совета можно сделать два вывода. Первый – в Совете существует относительно сильное представительство Ассоциации рыбаков Норвегии. А если к его членам от Ассоциации рыбаков Норвегии добавить представителей от рыбопромышленников, то представители рыбного хозяйства в целом будут удерживать 9 из 11 мест в Совете. Благодаря внутренним конфликтам и расколам это может не иметь серьезного политического значения, так как представители рыбного хозяйства редко выступают в рамках единой коалиции. Второй вывод – в Совете имеются представители (хотя и с правами лишь наблюдателей) от природоохранных организаций и институтов. Несмотря на отсутствие какого-либо значимого эффекта от этого участия, можно отметить наличие все более растущего понимания (и общественного интереса), что управление рыболовством несет определенные экологические последствия. Заслуживает внимания также и тот факт, что Министерство по рыболовству не имеет мест в Совете, его должностные лица могут присутствовать лишь в качестве наблюдателей. Это связано с официальным представлением о Совете как о “профессиональном”, неполитическом органе.

На заседаниях Совета мало обсуждаются представленные научные данные. Хотя оценки запасов иногда ставятся под вопрос, в целом рекомендации научного сообщества принимаются. Именно поэтому предлагаемые Советом рекомендации считаются компетентными, а информация – точной и объективной.

Российской истории также не чужд опыт привлечения к регулированию общественных отношений в области охраны рыбных запасов непосредственно самих рыбаков. Например, ряд функций в области управления рыбными и тюленьими промыслами в водах Каспийского моря выполнял Комитет рыбных и тюленьих промыслов, в состав которого входили и представители рыбаков (ст. 476 Устава сельского хозяйства)¹³. В последующем данный опыт мог получить распространение в масштабах всего государства. Так, с середины 30-х годов XIX в. и до революции 1917 г. разными лицами предпринималось более семи попыток разработать Общий устав рыболовства. В одном из последних проектов Общего устава рыболовства предусматривалось создание

губернских комитетов по делам рыболовства. В перечень их обязанностей входили: а) выработка местных правил рыболовства; б) наблюдение за их исполнением; в) изыскание мер к развитию рыболовства и рыбоводства. Из числа выборных членов комитета половина избиралась губернским земским собранием или губернским комитетом по делам земского хозяйства из лиц, знакомых с рыбным промыслом и его нуждами, а другую половину составляли представители рыбопромышленников и рыботорговцев, порядок избрания которых устанавливался по соглашению главного управляющего землеустройством и земледелием с министром торговли и промышленности. При этом количество выборных членов комитета должно было вдвое превышать количество представителей в комитете от различных ведомств¹⁴. Как отмечалось в литературе того времени, посвященной вопросам рыболовства, “согласно неоднократным указаниям опыта выработки подробных уставов рыболовства даже для сравнительно ограниченных бассейнов, выяснилось с несомненностью, что центральное ведомство решительно не может составить вполне целесообразные районные правила, которые бы предусматривали наперед, и притом на долгое время, все частности в производстве рыбного промысла”¹⁵. Однако положения вышеуказанного проекта, как и сам Общий устав рыболовства, так и не были приняты.

Советский период правления характеризовался в основном централизованным подходом к регулированию вопросов морского рыболовства. Данное положение несколько изменилось в начале 90-х годов XX в. В это время, как правило, при администрациях субъектов РФ стали создаваться региональные рыбохозяйственные советы. Их члены на своих заседаниях в основном рассматривали вопросы распределения квот водных биологических ресурсов, выделенных региону, между рыбодобывающими предприятиями и передачу их от одного пользователя к другому. В связи с принятием в декабре 2004 г. Федерального закона “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” (далее – Закон о рыболовстве) вопрос распределения ресурсов был решен. Первоначально долю ресурсов закрепили за предприятиями на пять лет, а с 1 января 2008 г. данный срок был увеличен до десяти лет. Рыбохозяйственные советы, исчерпав свои задачи в прежнем виде, были преобразованы в соответствии с упомянутым

¹³ См.: Устав сельского хозяйства. Т. XII. Ч. 2. СПб., 1886. С. 66–67.

¹⁴ См.: О новом рыбном законе (Проект общего устава рыболовства). СПб., 1907. С. 27–28.

¹⁵ Там же. С. 13.

Законом в территориальные рыбохозяйственные советы с новыми функциями.

Анализ содержания ст. 33 Закона о рыболовстве позволяет сделать вывод о том, что участие рыбопромысловых организаций в управлении морским рыболовством определено в самых общих чертах. Так, предложения территориальных рыбохозяйственных советов могут учитываться в основном только при принятии решений по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов РФ. Состав и полномочия территориальных рыбохозяйственных советов Законом о рыболовстве не регулируются. Эти вопросы отнесены к компетенции субъектов РФ, что приводит к созданию весьма “пестрых” по составу советов в зависимости от позиции руководства субъекта РФ. В ряде случаев это может привести к дисбалансу интересов ряда заинтересованных групп, в результате чего возможно принятие несправедливых решений. Если обратить внимание на принципы формирования и деятельности бассейновых научно-промысловых советов, то можно заметить, что они закреплены не на законодательном уровне, а на уровне ведомственных нормативных актов¹⁶. Отсутствие должной конкретики в тексте Закона о рыболовстве порождает отношение к представительным органам рыбаков как к второстепенным при разработке нормативных правовых актов в области рыболовства.

В Российской Федерации не предусмотрено создание совещательного органа с участием представителей рыбохозяйственных организаций на федеральном уровне, хотя согласно ст. 43.1 Закона о рыболовстве правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна утверждаются уполномоченным *федеральным* органом исполнительной власти. Не установлен и какой-либо порядок согласования проекта этих правил с непосредственными участниками промысла – рыбохозяйственными организациями, что несомненно имело бы положительный эффект при выполнении установленных правил рыбаками. Таким образом, в данном случае все будет зависеть от заинтересованности в эффективных правовых нормах руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти. В связи с вышеизложенным считаем необходимым определить на законодательном уровне процедуру согласования наиболее важных решений в обла-

сти морского рыболовства с представительными органами рыбаков.

Усиление роли представительных органов рыбаков в нормотворческом процессе позволяет, по мнению зарубежных исследователей, снизить воздействие таких негативных факторов, влияющих на рост браконьерства, как: а) восприятие рыбаками действующего режима управления рыболовством как нелегитимного; б) отношение к принятым нормативным правовым актам в области рыболовства как к несправедливым¹⁷. В результате повышается уровень добровольного соблюдения рыбаками правовых предписаний и снижается уровень совершаемых правонарушений.

Представляется также целесообразным создание специальных бассейновых научно-промысловых советов, чья деятельность охватывала бы исключительно определенный *морской* рыбохозяйственный бассейн. Данное предложение можно обосновать тем, что существует специфика рыбного промысла в морских пространствах, на которые, как известно, не простираются права субъектов Российской Федерации, и в пресноводных водоемах на территории этих субъектов.

Нельзя обойти вниманием и вопрос о необходимости отдельного регулирования рыболовства в пресноводных водоемах и морских пространствах, что предполагает принятие Закона “О сохранении морских биологических ресурсов”, возможные положения которого представляют собой тему для отдельного исследования.

Ряд проблем в сфере сохранения морских живых ресурсов существует в связи с нечетким разграничением в законодательстве полномочий федеральных органов исполнительной власти в области контроля в сфере охраны морских живых ресурсов. Первоначально положения Закона о рыболовстве (ч. 1 ст. 43) в части, касающейся разграничения полномочий контрольных органов, носили отсылочный характер. После внесения 6 декабря 2007 г. изменений в Закон о рыболовстве из него были вообще изъяты хотя бы какие-то упоминания о том, кто отвечает за государствен-

¹⁶ См.: Приказ Министерства сельского хозяйства России “Об утверждении Порядка деятельности бассейновых научно-промысловых советов” от 17 апреля 2008 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁷ См.: *Sutinen J., Kuperan K.A.* Blue water crime: Deterrence, legitimacy and compliance in fisheries // *Law and Society Review*. 1998. Vol. 32. № 2. P. 174–193; *Hunneland G.* Compliance in Barents Sea fisheries. How fishermen account for conformity with rules // *Marine Policy*. 2000. Vol. 24. P. 11–19; *Nielsen J., Mathiesen C.* Important factors influencing rule compliance in fisheries – lessons from Denmark // *Marine Policy*. 2003. Vol. 27. P. 409–416; *Eggert H., Ellegerd A.* Fishery control and regulation compliance: a case for comanagement in Swedish commercial fisheries // *Marine Policy*. 2003. Vol. 27. P. 525–533.

ный контроль в сфере охраны морских живых ресурсов. Таким образом, вопросы определения круга федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять контроль в сфере охраны морских живых ресурсов, в настоящее время целиком переданы для регулирования на подзаконный уровень. Положения же подзаконных нормативных правовых актов создают ситуацию параллелизма и дублирования в работе контролирующих органов, на что указывается в докладах Контрольного управления Президента РФ и Счетной палаты РФ. Так, в докладе Контрольного управления Президента РФ отмечается, что, несмотря на поручение Президента РФ от 30 июня 2006 г., от Правительства РФ не поступили предложения по прекращению дублирования Россельхознадзором и ФСБ России функций контроля и надзора за пределами внутренних вод Российской Федерации¹⁸. Принципиально ничего не изменилось и после создания Госкомрыболовства России, а затем и Росрыболовства, явившихся преемниками Россельхознадзора. Другой пример – Счетная палата указывает на то, что в Калининградской области нерешенным остается вопрос относительно охраны водных биологических ресурсов Куршского и Калининградского заливов. Эту деятельность осуществляют сразу два органа: Государственная морская инспекция Пограничного управления ФСБ России по Калининградской области и Управление Россельхознадзора по Калининградской области (в настоящее время – Западно-Балтийское территориальное управление Росрыболовства). В итоге имеет место нерациональное расходование средств федерального бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти¹⁹.

Характеризуя систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, ответственных за осуществление государственного контроля в сфере охраны морских живых ресурсов, выделим три основных органа: Федеральную службу безопасности РФ (далее – ФСБ России), Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор) и Росрыболовство²⁰.

Среди вышеуказанных органов наиболее широкой компетенцией как орган, осуществляющий контроль в сфере охраны морских живых ресурсов, обладает ФСБ России, которая наделена правами на проведение проверочных мероприятий, применение оружия против правонарушителей, привлечение их к административной ответственности и осуществление дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 253 и 256 Уголовного кодекса РФ.

Росприроднадзор в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) в установленной сфере деятельности²¹. Росприроднадзор осуществляет полномочия по контролю и надзору: а) за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне; б) за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе; в) осуществляет охрану водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации. Следует, однако, заметить, что в связи с реорганизацией спецморинспекций, переданных в результате административной реформы в ведение Росприроднадзора²², пока отсутствуют случаи открытого противоборства между пограничными госморинспекциями и управлениями Росприроднадзора по субъектам РФ, имевшие место во время существования спецморинспекций.

24 сентября 2007 г. Госкомрыболовству России (предшественнику Росрыболовства) были переданы функции Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзора) в сфере контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания (см.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 40. Ст. 4717).

²¹ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370” от 30 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

²² См.: Постановление Правительства РФ “О перечне подлежащих реорганизации федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росприроднадзора” от 6 июня 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 25. Ст. 2742.

¹⁸ См.: Преодолеть кризисную ситуацию в рыбохозяйственном комплексе // Президентский контроль. 2007. № 1. С. 8.

¹⁹ См.: Назаров А.В. Отчет о результатах контрольного мероприятия “Проверка использования государственных средств, выделенных в 2004–2005 годах на осуществление государственного контроля и сохранение водных биоресурсов” // Бюллетень Счетной палаты. 2007. № 2.

²⁰ В соответствии с Указом Президента РФ “Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти” от

Полномочия Росрыболовства определены в Положении о Федеральном агентстве по рыболовству²³. Согласно этому Положению Госкомрыболовство России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в том числе и функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод РФ, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса. Кроме того, Росрыболовство обеспечивает функционирование отраслевой системы мониторинга. Без сомнения, можно отметить явную направленность данной системы на предупреждение правонарушений (например, промысел водных биологических ресурсов в запретном районе, запретное время). Росрыболовство вправе осуществлять контроль за выполнением требований ч. 1 ст. 19 Закона о рыболовстве и Постановления Правительства РФ от 26 февраля 1999 г.²⁴, а также привлекать к ответственности за их невыполнение. Однако, анализируя практику прошлых лет, следует подчеркнуть, что до проведенной в марте 2004 г. административной реформы, когда функции Госкомрыболовства были раздроблены между Росрыболовством и Россельхознадзором, местные рыбодовы на практике очень редко прибегали к крайним мерам, аннулируя разрешение на промысел или лишая его прав на пользование водными биологическими ресурсами²⁵.

Росрыболовство наделено и полномочиями лицензирующего органа. В частности, данное ведомство отвечает за оформление, выдачу, регистрацию разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и внесение изменений в такие разрешения, а также приостановление действия разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов или аннулирование таких разрешений до истечения установленного срока их действия.

Таким образом, из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что действующие нормативные правовые акты не устраняют проблему дублирования полномочий рядом федеральных органов исполнительной власти в области контроля в сфере охраны морских живых ресурсов. Представляется, что в скором будущем вопрос перераспределения полномочий в рассматриваемой сфере будет поднят вновь. Заявления об этом уже сделаны некоторыми высокопоставленными лицами²⁶. Кроме того, можно выделить и ряд объективных предпосылок для перераспределения полномочий. Так, до сих пор орган, привлекающий к административной ответственности за морское браконьерство (ФСБ России), не имеет права аннулировать разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов или приостанавливать их действие. Это – полномочие Росрыболовства. Недостаточное взаимодействие при решении данного вопроса влечет задержки при выплатах наложенных на браконьеров административных штрафов. Помимо этого, в научной литературе отмечается, что при отсутствии строительства новых научно-исследовательских судов (НИС) к 2017 г. весь научно-исследовательский флот Росрыболовства будет состоять из одного-единственного НИС “Профессор Бойко” длиной всего 36 м²⁷. Одним же из альтернативных способов оценки состояния рыбных запасов в целях последующего определения их общего допустимого улова является размещение на рыболовных судах наблюдателей Росрыболовства, которые будут вести отбор проб во время промысла. В настоящее же время судовые наблюдатели являются должностными лицами пограничных органов ФСБ России и выполняют только контрольные функции. Следует также выделить и тот факт, что контрольная деятельность пограничных органов ФСБ России практически не затрагивает контроля за прибрежным промыслом, особенно за работой ставных неводов и любительским ловом граждан.

Конечно же, эффективное решение задач по контролю в сфере охраны морских живых ресурсов зависит от необходимой для этого материальной базы, в первую очередь морского и воздушного флота. В случае отсутствия этих средств никакой речи о предупреждении, пресечении и выявлении нарушений рыболовного законодательства идти не может. Однако создание полноценного флота

²³ См.: Постановление Правительства РФ “О Федеральном агентстве по рыболовству” от 11 июня 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.

²⁴ См.: Постановление Правительства РФ “О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов” от 26 февраля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1243.

²⁵ Например, Камчатский центр связи и мониторинга неоднократно обращался с просьбой о привлечении к ответственности наиболее злостных нарушителей режима. Однако бассейновые управления в дальневосточном регионе так и не приняли решений в отношении владельцев 40 судов, совершивших такие нарушения (см.: Куда уплывает рыба // Президентский контроль. 2003. № 2. С. 10).

²⁶ См., например: Чкаников М. По шучьему веленью // Росс. газ. 2008. 25 марта; Куликов В., Чкаников М., Козлова Н. О чем молчит рыба // Росс. газ. 2008. 24 сент.

²⁷ См.: Котенев Б.Н. Научно-исследовательский флот: вчера, сегодня, завтра // Рыбное хозяйство. 2007. № 3.

исключительно для решения задач рыбного ведомства является слишком дорогостоящим. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно ввести практику заключения межведомственных соглашений об использовании в определенных пределах пограничного флота в интересах Росрыболовства. Подобная практика доказала свою эффективность в таких государствах, как США, Канада, Австралия, где у рыбоохранного ведомства практически отсутствует какой-либо флот, но либо ВМФ, либо береговая охрана предоставляют инспекторам рыбоохраны право нахождения на борту своих кораблей.

Следующим направлением реформирования законодательства в сфере охраны морских живых ресурсов, по нашему мнению, является изменение правовых санкций, применяемых в отношении правонарушителей. Анализ положений действующего российского законодательства, устанавливающего санкции (в первую очередь уголовные и административные) за совершение правонарушений в сфере охраны морских живых ресурсов, позволяет сделать вывод о том, что они являются нестабильными. В качестве ответа на ухудшающееся состояние морских рыбных запасов законодатель пытается установить оптимальные санкции, причем, как правило, путем ужесточения уже действующих. Так, в последние годы были внесены изменения как в УК РФ, так и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), целью которых было в том числе и увеличение размеров штрафов за незаконный промысел²⁸. Однако эти меры кардинально не изменили ситуации в морском рыболовстве в лучшую сторону. Более того, хищнический лов рыбы продолжается с прежним широким размахом, что подтверждают статистические данные. Возникает закономерный вопрос: каким образом повысить эффективность санкций, применяемых в отношении браконьеров?

В начале нынешнего столетия было написано большое количество диссертационных исследований, затрагивающих вопросы административной и уголовной ответственности за правонаруше-

ния в сфере охраны морских живых ресурсов²⁹. Однако в предложениях, выносимых их авторами на защиту, не делается четкого обоснования необходимости ужесточения соответствующего вида юридической ответственности и увеличения пределов санкций. В большинстве случаев предлагается изменить определенным образом действующее законодательство или добавить новые формулировки в статьи соответствующих нормативных правовых актов в целях:

разграничения составов административных проступков и преступлений;

расширения пределов действия административного и уголовного законодательства за счет добавления новых составов правонарушений;

устранения конкуренции уголовно-правовых норм.

Затрагивая вопросы уголовной ответственности за браконьерство водных биологических ресурсов, Е.Ю. Гаевская считает, что целесообразно ужесточить санкции за преступления, предусмотренные ст. 256 УК РФ, до пяти лет лишения свободы, тем самым определив их как категорию преступлений средней тяжести³⁰. О.М. Неудахина делает вывод о возможности признать деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору, преступлением средней тяжести. В случае же совершения преступления в составе организованной группы деяние, по ее мнению,

²⁸ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в статьи 253 и 256 Уголовного кодекса Российской Федерации” от 28 декабря 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. I). Ст. 1; Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации” от 8 декабря 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4848; Федеральный закон “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 3 ноября 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4634.

²⁹ См.: *Каленов С.Е.* Уголовно-правовая охрана водных биологических ресурсов (По материалам Дальневосточного федерального округа). Дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003; *Максимов А.М.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с незаконной добычей водных животных и растений. Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004; *Крылов Н.А.* Уголовная ответственность за незаконную добычу водных животных и растений (По материалам Дальневосточного региона). Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006; *Ляшева Ю.А.* Уголовная ответственность за незаконную добычу водных биологических ресурсов: проблемы законодательной техники и правоприменения. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; *Паришина И.А.* Незаконная добыча рыбы (Уголовно-правовой и криминологический аспекты). Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003; *Пушкарев В.Г.* Уголовная ответственность за незаконную добычу водных животных и незаконную охоту. По материалам Уральского федерального округа. Дисс. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004; *Тарасенко О.Ю.* Административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов ФСБ России по охране морских биологических ресурсов. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Черепашин В.А.* Уголовно-правовые меры борьбы с незаконной добычей рыбы по законодательству Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2000.

³⁰ См.: *Гаевская Е.Ю.* Уголовно-правовая охрана животного мира. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

необходимо признать тяжким и увеличить сроки лишения свободы³¹.

Е.Ю. Гаевская также отмечает, что судам при назначении наказания в виде штрафа за преступления против животного мира предлагается дифференцированно подходить к проблеме назначения данного вида наказания. К лицам, для которых занятие браконьерством является преступным бизнесом, штраф должен назначаться лишь как дополнительный вид наказания, при этом размер штрафа должен быть кратным относительно незаконно добытого.

Более последователен в своих предложениях А.М. Максимов. По его мнению, редакция ст. 256 УК РФ и предусмотренные в ней санкции не в полной мере соответствуют характеру и степени общественной опасности незаконной добычи водных животных и растений, так как не предусматривают дифференциации уголовной ответственности на основе таких критериев, как размер причиненного ущерба, форма соучастия, степень опасности способов незаконной добычи водных животных и растений³². В результате проведенного исследования А.М. Максимов устанавливает зависимость санкций от размера причиненного ущерба, конструируя основной состав незаконной добычи водных животных и растений по типу материального, определяющими признаками которого являются незаконность добычи и причинение существенного вреда с установлением более строгой санкции.

Следует отметить, что выводы, сделанные А.М. Максимовым, затрагивают лишь положения ст. 256 УК РФ. Рассмотрение же состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 УК РФ, осталось за рамками его исследования, что не позволило увязать сделанные им предложения с другими статьями УК РФ. Кроме того, предложения А.М. Максимова не позволяют провести черту между преступлениями, предусмотренными ст. 256 УК РФ, и административными проступками, составы которых закреплены в ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ. Например, в случае утверждения ст. 256 УК РФ в редакции, предложенной А.М. Максимовым, возникает вопрос о том, как следует квалифицировать правонарушение в сфе-

ре охраны живых ресурсов внутренних морских вод и территориального моря при причинении значительного ущерба: как преступление, состав которого предусмотрен ст. 256 УК РФ, или как административный проступок, состав которого предусмотрен ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ. Если учесть, что при значительном ущербе, по мнению А.М. Максимова, стоимость добытой продукции превышает 2500 руб., то органы охраны морских живых ресурсов останутся практически без средств административного воздействия на правонарушителей, так как ч. 2 ст. 8.17 будет распространяться лишь в случае причинения ущерба на сумму, не превышающую 2500 руб. А это для промышленного промысла морских живых ресурсов – явление довольно редкое.

По нашему мнению, в настоящее время назрела необходимость оценить эффективность привлечения виновных лиц к уголовной ответственности за совершение преступлений в сфере охраны морских живых ресурсов. Актуальность данного вопроса обусловливается также и опытом иностранных государств. В одном из исследований, представленных на рассмотрение в рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по вопросам браконьерства, предлагается значительно увеличить верхние пределы санкций (почти в 24 раза) по сравнению с существующими для того, чтобы страх перед возможным наказанием мог сдерживать браконьеров от совершения правонарушения³³. Обзор зарубежных законодательств показывает, что, хотя государства – участники ОЭСР используют широкий круг всевозможных штрафов и других видов наказания, только лишь некоторые из них установили надлежащий уровень штрафов, который позволяет придавать им сдерживающий эффект³⁴. Таким образом, очевидна потребность в ужесточении наказаний в сфере охраны морских живых ресурсов.

Как правило, в качестве обвиняемых по делам, связанным с противоправным промыслом морских живых ресурсов в промышленных масштабах, выступают капитаны судов. Несмотря на то что в большинстве случаев капитаны действуют в соответствии с негласными указаниями руководителей организаций – владельцев судов, выступающих в качестве их работодателей, вину этих руководителей юридических лиц доказать

³¹ См.: *Неудахина О.М.* Проблемы уголовной ответственности за незаконную добычу водных животных и растений. Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2004. С. 21.

³² См.: *Максимов А.М.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с незаконной добычей водных животных и растений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 7.

³³ См.: *Sumaila U.R., Alder J., Keith H.* The cost of being apprehended fishing illegally: Empirical evidences and policy implications // In: *Fish piracy. Combating illegal, unreported and unregulated fishing.* Paris, 2004. P. 201–230.

³⁴ См.: *OECD.* Why fish piracy persists: the economics of illegal, unreported and unregulated fishing. Paris, 2005.

проблематично. Причиной этому в большинстве случаев является отсутствие прямых доказательств, указывающих на вину руководителей. Кроме того, нередко личность судовладельца определить невозможно. На практике имеют место ситуации, когда государственная регистрация юридических лиц осуществляется по фиктивным или несуществующим адресам³⁵. Таким образом, получается, что основную тяжесть наказания несут капитаны.

Определим, какой вид наказания является наиболее эффективным по отношению к капитанам судов в связи с их нарушением уголовного законодательства. Критерием определения эффективности наказания является степень достижения цели наказания. Цели наказания определены в ч. 2 ст. 43 УК РФ: «Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений». Основным критерием эффективности наказания в любом обществе является его общепредупредительное воздействие. Цель исправления заключается в том, чтобы осужденный стал законопослушным, добропорядочным гражданином общества, уважающим труд и правила общежития. Восстановление социальной справедливости представляется довольно «туманной» целью в силу неоднозначности понятия «социальная справедливость».

Лишение свободы как наказание больше располагает ресурсами частного предупреждения, когда осужденного удерживает от совершения преступления опыт пережитого наказания. Представляется, что в отношении капитанов судов оптимальным видом наказания при причинении крупного ущерба морским живым ресурсам является лишение свободы. Этот вывод можно обосновать следующими аргументами. Во-первых, капитаны не в состоянии самостоятельно компенсировать тот вред, который они причинили окружающей среде и обществу, вынужденному затрачивать определенные средства на ее восстановление. В большинстве случаев за них это делают организации, в которых работают эти капитаны, уплачивая в том числе и наложенные на них штрафы, так как в большинстве случаев преступление совершается с ведома или по указанию руководителей этих организаций. Поэтому наказание в виде штрафа практически не затрагивает имущественного положения капитанов, что не способствует их ис-

правлению. Во-вторых, «цена» лишения свободы для капитанов рыболовных судов значительно выше, чем наложение на них штрафов. Это связано с тем, что «издержки» лишения свободы будут «оплачиваться» непосредственно ими, а не организациями, в которых они работают. При этом следует указать на необходимость увеличения сроков лишения свободы за совершение преступлений в сфере охраны морских живых ресурсов. Эта необходимость обусловливается ситуацией, сложившейся в морском рыбном хозяйстве, и несокращающимися масштабами браконьерского промысла.

Для лишения свободы как вида наказания характерно наличие ряда отрицательных моментов. Так, в качестве меры специального предупреждения лишение свободы имеет противоречивый характер: ставя перед собой задачу максимально приспособить человека к жизни в обществе, его отделивают от этого общества, желая заменить в сознании человека вредные привычки и представления правильными, его помещают в криминальную среду³⁶. Кроме того, лишение свободы как вид уголовного наказания затрагивает не только преступников, но и других членов общества. Этот вид наказания, назначаемый преступникам, наказывает и остальных членов общества. Например, обществу приходится расходовать бюджетные средства на содержание охраны, надсмотрщиков, выделять под содержание преступников здания, кормить их и т.д.³⁷ Таким образом, закономерен вопрос о достижении с помощью такого вида уголовного наказания, как лишение свободы, одной из его целей – восстановления социальной справедливости. Да и правоприменительная деятельность самих судов не способствует эффективности рассматриваемого наказания. В своем диссертационном исследовании О.М. Неудахина особо акцентирует внимание на проблеме неоправданно широкого применения судами условного осуждения к виновным в браконьерстве лицам³⁸.

В отношении штрафов можно отметить следующее. Если не принимать во внимание издержки взыскания, то штрафы, уплачиваемые правонарушителями, образуют доход остальной части общества и компенсируют нанесенный ему ущерб, связанный с необходимостью восстановления

³⁵ См.: *Шитова Л.* Для борьбы с браконьерством нужны политические решения // *Пограничник Северо-Востока.* 2006. № 14.

³⁶ См.: *Уголовное право Российской Федерации. Общая часть.* Учебник / Под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. М., 2006.

³⁷ См.: *Беккер Г.С.* Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории / Пер. с англ.; сост., науч. ред., послесл. Р.И. Капелюшников; предисл. М.И. Левин. М., 2003. С. 298.

³⁸ См.: *Неудахина О.М.* Указ. соч. С. 8.

окружающей среды³⁹. На преимущество штрафов перед другими видами наказания уже давно обращали внимание некоторые авторы, занимавшиеся вопросами криминологии. Так, например, И. Бентам отмечал, что наказания в виде денежных штрафов весьма экономичны, поскольку все зло, испытываемое тем, кто платит, обращается в выигрыш того, кто получает⁴⁰. Отметим, что в случае использования штрафов определить оптимальную суровость наказаний несколько легче, чем для других видов наказаний⁴¹.

Наложение штрафов предпочтительнее, чем лишение свободы, поскольку штрафы позволяют эффективно предотвращать преступления, когда преступники обладают значительными финансовыми ресурсами или, если воспользоваться юридическим жаргоном, когда они являются “приговоростойчивыми”⁴². При наложении штрафов на капитанов рыбопромысловых судов следует учитывать, что, как уже отмечалось выше, в большинстве случаев эти штрафы они оплачивают не из своего “кармана” – фактически за них это делает их работодатель. Следовательно, в данном случае максимальные размеры штрафов должны быть, по нашему мнению, увеличены. Это позволит увеличить издержки организаций – владельцев браконьерских судов и повысить тем самым общий уровень сдерживания от совершения преступлений.

Сравнительный анализ положений ч. 2 ст. 253 и ст. 256 УК РФ и ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ позволяет отметить, что как вид наказания более эффективны административные, а не уголовные штрафы. Это обусловлено тем, что административные штрафы не имеют строго фиксированного денежного размера, а зависят от размера стоимости водных биологических (живых) ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения. Кроме того, к административной ответственности помимо физических лиц можно привлекать и юридических лиц, что значительно повышает степень сдерживания браконьерского промысла.

В ряде случаев КоАП РФ предусматривает возможность конфискации браконьерского судна и иных орудий совершения административного

правонарушения, что значительно повышает суровость административного наказания. Налицо тенденция увеличения числа судебных решений, на основании которых рыбопромысловые суда конфискуются. Так, в 2006 г. в пользу государства было конфисковано 20 российских и 3 иностранных судна⁴³. А в 2007 г. эта цифра достигла 27 судов. Для сравнения: в период с 1999 по 2004 г. по представлениям пограничных органов было конфисковано всего семь браконьерских судов⁴⁴. Следует, однако, заметить, что правонарушители могут и не являться собственниками морских судов, используемых для браконьерского промысла. Это существенно осложняет вопросы привлечения их к ответственности. Кроме того, существуют определенные проблемы, связанные с хранением арестованных и конфискованных морских судов⁴⁵.

Необходимо иметь в виду, что вышеуказанные меры административной ответственности высокоэффективны лишь в отношении организаций, которые обладают определенными имущественными активами. В настоящее же время большое количество рыбопромысловых компаний являются небольшими и в их собственности практически нет каких-либо значимых активов либо они стараются при малейшей угрозе ареста их имущества вывести свои активы из-под удара. Это предопределяет необходимость создания государством таких условий, когда в рыбохозяйственной отрасли останутся крупные, уверенно стоящие на ногах компании, заинтересованные в получении стабильного дохода от рыбопромысловой деятельности. Только для таких организаций угроза привлечения к ответственности в форме наложения штрафов либо конфискации имущества будет являться серьезным сдерживающим фактором от совершения правонарушений в сфере охраны морских живых ресурсов. Кроме того, в отношении правонарушителей эффективным будет применение такой санкции, как приостановление или лишение лицензии, так как в данном случае организаторов преступного промысла будет удерживать то, что они потеряют возможность использовать

³⁹ В настоящее время в Российской Федерации при привлечении лица, виновного в браконьерстве, к уголовной ответственности путем наложения штрафа, денежные средства, выплаченные преступником, не имеют четкого целевого назначения и не идут напрямую на восстановление окружающей среды.

⁴⁰ См.: *Bentham J. Theory of Legislation*. N.Y., 1931. Ch. VI.

⁴¹ См.: *Беккер Г.С.* Указ. соч. С. 341.

⁴² См.: там же. С. 591.

⁴³ См.: *Петровский М.* Пограничная рыбалка (Интервью с заместителем начальника ГМИ Погранслужбы ФСБ России В.И. Лазаковичем) // *Рыбное хозяйство*. 2007. № 1. С. 5.

⁴⁴ См.: *Киреев О.* Мифы и реалии борьбы с браконьерством (Интервью с начальником Регионального пограничного управления ФСБ России по ДФО В.В. Путовым) // *Дальневосточный пограничник*. 2008. 10 янв. С. 2.

⁴⁵ См. подробнее: *Шитова Л.* Нужны ли “утопленники” казне государства? (Интервью с руководителем Территориального управления Росимущества по Камчатской области Владимиром Балакаевым) // *Пограничник Северо-Востока*. 2007. № 10.

свои суда, которые, простаивая, не будут приносить дохода. В настоящее же время распространной является ситуация, когда нарушители осуществляют браконьерский промысел в море “без документов, без разрешений, на так называемых “летучих голландцах” или вовсе на авось: задержат – не повезло, не задержат – все окупится”⁴⁶.

При анализе положений ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ можно также сделать вывод о том, что исчисление размера штрафа по стоимости морских биоресурсов не позволяет считать состав административного правонарушения формальным. Ущерб

государству как элемент объективной стороны не указан, но предполагается как общественно опасное последствие. Если правонарушение еще не повлекло причинения ущерба (например, орудия лова еще пусты) или он предотвращен (к примеру, незаконный улов выпущен в среду обитания) либо виновное лицо избавилось от предмета правонарушения, то размер штрафа равен нулю. Альтернативного административного наказания в статье не предусмотрено. Это предопределяет необходимость установить в качестве административного наказания за нарушение правил добычи (промысла) морских живых ресурсов и их охраны либо условий разрешения (лицензии) на промысел морских живых ресурсов, не повлекших причинения ущерба, штрафа в фиксированном денежном размере.

⁴⁶ Сычева Н. Наказание должно соответствовать причиненному ущербу (Интервью с Приморским межрайонным природоохранным прокурором Г. Жеребкиным) // Рыбак Приморья. 2007. № 1–2.