

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЫБОЛОВСТВЕ И СОХРАНЕНИИ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

Русскова Марина Александровна

аспирант Тихоокеанского государственного университета, РФ, г. Хабаровск

Аннотация. В статье рассматривается динамика привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц за нарушения в сфере рыболовства, добычи водных биологических ресурсов. Приведены примеры судебной статистики и статистики осуществления контрольно-надзорной деятельности Федерального агентства по рыболовству и его территориальных органов. Названы причины административных правонарушений в сфере рыболовства в 80-90-е годы XX в., а также за последние пять лет.

Abstract. The article deals with the dynamics of bringing individuals and legal entities to administrative responsibility for violations in the field of fishing, extraction of aquatic biological resources. Examples of judicial statistics and statistics on the implementation of control and Supervisory activities of the Federal Agency for fisheries and its territorial bodies are given. Causes of administrative offenses in the field of fishing in the 80-90-ies of the twentieth century, as well as over the past 5 years.

Ключевые слова: административная ответственность, правонарушения в сфере рыболовства, контрольно-надзорная деятельность.

Keywords: administrative responsibility, offenses in the field of fishing, control and Supervisory activities.

Для России рыбная промышленность является традиционной. Рыбное хозяйство относится к секторам экономики, имеющим большое значение для обеспечения социальной стабильности в прибрежных субъектах Российской Федерации, где предприятия отрасли являются градо— и поселкообразующими, определяя социальную политику значительной части населения данных субъектов. Значительный объем добычи водных биологических ресурсов осуществляется на территории Дальнего Востока.

По оперативным данным отраслевой системы мониторинга Федерального государственного бюджетного учреждения «Центр системы мониторинга рыболовства и связи» (по состоянию на 15 января 2020 г.), в 2019 г. общий объем добычи (вылова) водных биологических ресурсов российскими пользователями во всех районах Мирового океана, а также во внутренних (пресноводных) водных объектах составил 4916,84 тыс. тонн. [4.с.3] Основной вклад в общероссийскую добычу водных биологических ресурсов в морских водах традиционно внес Дальневосточный рыбохозяйственный бассейн — 69,65% от общего улова водных биологических ресурсов, или 3424,79 тыс. тонн. В 2018 г. объем вылова рыбопродукции Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна составил 3522,0 тыс. тонн, что составило 73,36% от общероссийской добычи водных биологических ресурсов, в 2017 г. — 3128,0 тыс. тонн, в 2016 г. — 2462,5 тыс. тонн. [1.с.24] Так, на долю Дальневосточного бассейна приходится основной объем вылова рыбопродукции.

Рыбная отрасль для Дальнего Востока является определяющей, что обусловлено рядом

исторических, географических, экономических и геополитических факторов. Географически территория Дальнего Востока граничит с Охотским, Японским, Беринговым морями. Народности, населявшие Дальний Восток, исторически занимались рыболовством. Экономическим фактором выступает то, что рыбная отрасль для большинства субъектов Дальневосточного федерального округа является градообразующей, значительная доля трудовых ресурсов занята в рыбной отрасли. Геополитические факторы также играют немаловажную роль в развитии рыбной промышленности Дальнего Востока. Дальневосточный федеральный округ находится в непосредственной близости со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, обладающими мощным экономическим потенциалом. Они связаны между собой транспортной инфраструктурой, что дает возможности экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона в использовании водных биологических ресурсов и разработке совместных проектов по развитию рыбной отрасли.[1.с.25]

История развития хозяйства российского Дальнего Востока, в котором рыбная промышленность играет одну из ключевых ролей, отражает те сложные институциональные процессы, которые происходили на Дальнем Востоке за весь период его развития. На примере деятельности рыбной промышленности прослеживаются важнейшие государственно-политические и экономические интересы, связанные с хозяйственным освоением тихоокеанского побережья, с формированием социальной инфраструктуры, с взаимоотношениями в тихоокеанском бассейне между Россией, Японией, США, Кореей и Китаем, с развитием региона в целом.

В начале 80-х годов XX в. вся дальневосточная рыбная промышленность была собрана в мощное специализированное многоплановое хозяйство, в состав которого входили крупные производственные объединения. Однако к середине 1980-х годов в дальневосточной рыбной промышленности стали проявляться признаки производственного кризиса (недостаточное техническое оснащение, износ оборудования). Распад СССР отрицательно повлиял на экономические связи Дальнего Востока и его отдаленных районов, усложнились схемы движения товаров и денежного обращения, произошел разрыв между западными и восточными регионами России. Кризис дальневосточного региона проявился и в связи с неисполнением государственной властью своих обязательств перед регионами, что повлекло натурализацию экономических систем, распад экономических связей. Спад производства, сокращение объема вылова рыбы, что повлекло сокращение рыбопромыслового флота, породили рост безработицы среди рыбаков, обесценивание заработной платы и, как следствие, всплеск браконьерства и нарушение правил промысла. Уменьшение ассигнований рыбодобывающим организациям на содержание специального дивизиона милиции по охране рыбных запасов вызвало сокращение штата рыбоохраны, что привело к ослаблению рыбоохранной работы. Особенно угрожающие масштабы приобрело браконьерство среди потерявших работы профессиональных рыбаков и жителей морских поселков. В 1991 г. в годовом отчете Камчатского управления рыбоохраны и рыбоводства отмечалось, что количество зарегистрированных нарушений Правил рыболовства составляют в среднем от 3 до 5% от общего вероятного количества совершенных нарушений.

В настоящее время статистика административных правонарушений за нарушение правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира, а также за нарушение правил охраны водных биологических ресурсов выглядит следующим образом. Из общего количества правонарушений судами общей юрисдикции за 2016 г. рассмотрено 5 млн 582,7 тыс., из них 0,6% (36 695 правонарушений в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов); за 2017 г. рассмотрено 5 млн 643,0 тыс., из них 0,9% (49 291 правонарушение в сфере охоты, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов); за 2018 г. рассмотрено 7 млн 34,0 тыс., из них 0,7% (50 392 правонарушения в сфере охоты, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов); за 2019 г. рассмотрено 7 млн 31,7 тыс., из них 0,6% (43 062 правонарушения в сфере охоты, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов).[6.с.1]

Федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется Федеральным агентством по рыболовству и его территориальными органами.[8]

По результатам контрольно-надзорных мероприятий в 2016 г. во внутренних водоемах Российской Федерации должностными лицами территориальных управлений Росрыболовства пресечено более 123 тысяч нарушений законодательства в области рыболовства, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания – ст.ст.8.37, 8.38 КоАП РФ.[5] В 2017 г. — 116 822 нарушения, в 2018 г. — более 112 тысяч нарушений. В 2019 г. вскрыто 99 380 нарушений в данной сфере. На нарушителей наложено штрафов: в 2016 г. — на сумму более 411 миллионов рублей, в 2017 г. — на сумму более 390 миллионов рублей, в 2018 г. — 381,7 миллионов рублей, в 2019 г. — 369,9 миллионов рублей. У нарушителей законодательства в области рыболовства в 2016 г. изъято 702 тонны незаконно добытых водных биологических ресурсов, более 288 тысяч единиц орудий лова. В 2017 г. изъято 506 тонн незаконно добытых биоресурсов и 263 тысячи единиц орудий лова. В 2018 г. — 481 тонна и 210 тысяч единиц, соответственно. И в 2019 г. изъято 308 тонн незаконно добытых биоресурсов и 185 тысяч единиц орудий лова.[2.с.55]

На территории Дальневосточного Федерального округа контрольно-надзорную деятельность осуществляют Амурское территориальное управление, Ангаро-Байкальское территориальное управление, Восточно-Сибирское территориальное управление, Северо-Восточное территориальное управление, Охотское территориальное управление, Приморское, Сахалино-Курильское. Так, в 2020 г. Охотским территориальным управлением составлено 713 протоколов об административных правонарушениях в сфере добычи водных ресурсов и сохранения водных биологических ресурсов. Изъято незаконно добытых водных биологических ресурсов — 630,2 кг; орудий лова, использовавшихся в совершении административных правонарушений, — 200 единиц. Должностными лицами Амурского территориального управления рыбоохраны в 2020 г. было вскрыто 2 968 нарушений, связанных с незаконной добычей (выловом) лососевых видов рыб. У нарушителей изъято 4 093 ед. незаконных орудий добычи (вылова), 262 ед. транспортных средств, 7 022 кг незаконно добытой рыбы лососевых видов и 331,37 кг лососевой икры. Сахалино-Курильским территориальным управлением в 2020 г. было проведено 3 229 контрольно-надзорных мероприятий, в Управлении зарегистрировано 2 508 нарушений. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 11 076,50 тыс. руб., изъято: орудий незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов — 1 293 шт.; транспортных средств — 49 ед.; водных биологических ресурсов — 3,981 т., икры — 138,234 кг.

Исходя из анализа деятельности по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий за период 2016–2020 годов, территориальными органами Росрыболовства выявляется достаточно большой процент правонарушений. В целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности территориальных органов применяется практика направления инспекторов рыбоохраны из других территориальных управлений Росрыболовства. Усиление мер борьбы с браконьерством, в том числе увеличение количества рыбоохранных рейдов, усиление мер межведомственного взаимодействия, а также значительное увеличение такс для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам, дают положительные результаты. Так, при увеличении количества контрольно-надзорных мероприятий в 2019 г. количество правонарушений снизилось на 11,8% по сравнению с 2018 г. Положительные результаты такой работы отмечены как заинтересованными органами государственной власти, так и ассоциациями рыбопромышленников. Но при всех мерах по охране и защите водных биологических ресурсов, профилактических мероприятиях количество правонарушений остается стабильным, и положительной тенденции к снижению не наблюдается.

Планирование контрольно-надзорной деятельности ставит задачи перед сотрудниками территориальных органов Росрыболовства проведения контрольно-надзорных мероприятий в определенном количественном выражении. Сотрудникам ставится план по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере рыболовства. План выполняется путем формального составления протоколов «по договоренности» с правонарушителями. Сотрудник рыбоохраны составляет протоколы на физическое или юридическое лицо за незначительные правонарушения и дает ему разрешение, например, на вылов большего объема биоресурсов, чем это предусмотрено в разрешительных документах. Имеют место и факты пособничества сотрудниками рыбоохраны незаконной добычи биоресурсов. Таким образом, сводится к нулю эффективность мер по борьбе с незаконной добычей водных биологических ресурсов при стабильном количестве административных правонарушений.

Правонарушителями часто становятся лица, которые не имеют работы и постоянного источника дохода. К ответственности привлекаются местные жители, добывшие незначительное количество рыбы для личных нужд. [З.с.11.] В условиях социальной напряженности, росте безработицы, отсутствия производства в отдаленных районах местное население, стремясь прокормить собственные семьи, идет на правонарушения. Имеются случаи нарушений, когда отдельно взятый человек совершает правонарушение либо по незнанию, либо потому, что действительно нуждается в пропитании. Они не наносят государству большого урона, как другие виды браконьерства, тем не менее с точки зрения закона тоже являются правонарушениями.

Недостаточная численность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции территориальных органов Росрыболовства, низкое денежное содержание и материально-техническое обеспечение, низкий уровень профессиональной подготовки должностных лиц порождают проблему неверной квалификации противоправных деяний, разграничение преступлений от административных правонарушений и проступков в сфере добычи водных биологических ресурсов. Данное обстоятельство может свидетельствовать о неточности и недостоверности статистических данных о количестве правонарушений.

Важной составляющей рыболовства является своевременное соблюдение установленных законодательными и другими нормативными правовыми актами требований для осуществления оформления, выдачи, регистрации разрешений — документов, удостоверяющих право на добычу (вылов) водных биоресурсов, без которых юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане не могут реализовывать свои права пользования водными биоресурсами. В соответствии с Правилами учета сетных орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, ведения их реестра, а также Правил обязательной поштучной маркировки, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 1482, учету подлежат все сетные орудия, используемые для любительского рыболовства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Учет сетных орудий лова осуществляют территориальные органы Федерального агентства по рыболовству, которые размещаются в административных центрах субъектов Российской Федерации и недоступны для большинства местного населения, осуществляющего любительское рыболовство. Недостаточная информированность населения и отдаленность органов, осуществляющих учет сетных орудий лова, порождают правонарушения и тем самым увеличение случаев привлечения к административной ответственности. [7]

Таким образом, причины совершения административных правонарушений в сфере рыболовства и добычи водных биологических ресурсов на протяжении 30 лет практически остались неизменными.

С целью уменьшения количества административных правонарушений в сфере рыболовства необходимо увеличение профилактических мер, в том числе проведение информационных кампаний, разъяснительной работы с гражданами и юридическими лицами. С целью повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Росрыболовства необходима профессиональная подготовка квалифицированных кадров, увеличение денежного содержания и материально-технического обеспечения сотрудников рыбоохраны, что также позволит снизить количество коррупционных проявлений в их деятельности. Необходимо продолжить применять передислокацию сил и средств территориальных отделов Росрыболовства, что снизит фаворитизм в действиях должностных лиц, т.е. предоставление ресурсов и возможностей их получения родственникам, знакомым.

Список литературы:

1. Забелина Т.И.» Состояние и тенденции развития рыбной отрасли Дальневосточного Федерального округа» Материалы Афанасьевских чтений 2019 № 4(29) с. 22-34. г.Владивосток.2019.
2. Римская Т.Г. Развитие рыбной промышленности Дальнего Востока в условиях рыночных реформ: середина 1980-х — 2004 гг. : диссертация кандидата исторических наук / Т.Г.

Римская.

3. Сухаренко А.Н. Незаконный оборот водных биоресурсов на Дальнем Востоке как угроза экономической безопасности России : монография / А.Н. Сухаренко, А.Е. Туровец, М.В. Жерновой, О.В. Хренков. Владивосток : Экономическая газета, 2014. 66 с.
4. Оперативные данные отраслевой системы мониторинга / ФГБУ «Центр системы мониторинга рыболовства и связи». URL: <https://cfmc.ru/osm/>.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
6. Обзоры судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016, 2017, 2018, 2019 годах. URL: <http://stat.апипресс.пф/stats/adm1/t/72/s/1/>.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 1482 (ред. от 15.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 N 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству». Собрание законодательства РФ, 23.06.2008, N 25, ст. 2979.