

Березкин Иван Максимович

бакалавр, магистрант

Научный руководитель

Куницына Елена Александровна

канд. юрид. наук, доцент

ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»

г. Москва

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЫБОЛОВСТВЕ, ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСАХ И АКВАКУЛЬТУРЕ

Аннотация: в данной работе анализируется исполнение законодательства о рыболовстве. Делаются выводы о необходимости повышения прокурорского надзора в этих отраслях.

Ключевые слова: прокурорский надзор, законодательство, исполнение.

Анализ состояния законности в сфере охраны и добычи водных биологических ресурсов свидетельствует о необходимости повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении [1].

Всего за 2021 год органами прокуратуры Российской Федерации выявлено 13.765 нарушений законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсов и аквакультуре, в целях устранения которых на противоречащие закону правовые акты принесено 361 протестов, внесено 1219 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 842 должностных лиц, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 644 лица, о недопущении нарушений закона предостережено 77 лиц, в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке

п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 255 материала (возбуждено 230 уголовных дел), в суды общей юрисдикции и арбитражные суды предъявлено 5.765 исков (заявлений) на сумму 1.030.563.000 рублей [2].

Организация рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства водных биологических ресурсов является стратегической задачей Российской Федерации - одного из лидеров по добыче водных биологических ресурсов. Экологическая безопасность населения всей страны и экономика почти половины ее субъектов зависит от рационального использования водных ресурсов. По состоянию на 15.11.2021, общий вылов водных биологических ресурсов за истекший период 2021 года составил

4,44 млн. тонн. В 2020 году в акватории российского рыбохозяйственного комплекса добыто 4,97 млн. тонн водных биологических ресурсов [3].

Согласно статье 58 Конституции Российской Федерации каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В 2020 году статья 114 Конституции России дополнена пунктом «е. 5», в силу которого Правительство Российской Федерации осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным.

По данным Всемирной торговой организации, чрезмерный вылов затрагивает 34% рыбных ресурсов планеты, тогда как в 1974 году этот показатель составлял 10%. Истощение этих ресурсов может поставить под угрозу благосостояние населения прибрежных районов [4].

Дефиниции понятий «рыболовство», «водные биологические ресурсы» и «аквакультура» законодательно определены и содержатся в пунктах 1 и 9 статьи 1 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве), а также в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 02.07.2013 №2013-ФЗ «Об аквакультуре (рыболовстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, «рыболовство» представляет собой деятельность по добыче (вылову) водных биологических ресурсов и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биологических ресурсов, производству рыбной продукции.

К «водным биологическим ресурсам» относятся: рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. «Аквакультура» представляет собой деятельность, связанную с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры.

В теории прокурорского надзора до сих пор не ясным остается вопрос о месте прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсов и аквакультуре в общей структуре прокурорского надзора, не достаточно четко обозначены его *предмет, пределы, объекты и задачи*.

Надзор за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсах и аквакультуре – составная часть широко используемого как в теории, так и на практике, устаревшего понятия «общего надзора», под которым на сегодняшний день понимаются такие направления деятельности современной системы органов прокуратуры, как: надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, соответствие им издаваемых органами правовых актов.

Определение *предмета прокурорского надзора* несет в себе первостепенное значение для отграничения деятельности прокурора от иных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, предопределяет суть и характер деятельности органов прокуратуры. С учетом изложенного предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере определяется положениями статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 №2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), согласно которым представляет собой:

1) соблюдение Конституции России и требований действующих в нашей стране законов федеральными и субъектными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления, органами контроля, хозяйствующими организациями и их должностными лицами;

2) соответствие издаваемых вышеуказанными органами и организациями правовых актов установленных действующим законодательством требованиям.

Данные положения являются базовым содержанием предмета «общего надзора» органов прокуратуры, из которого следует, что сфера надзорной деятельности прокуратуры на данном направлении определена достаточно широко, в связи с чем на практике возникают трудности при определении предмета прокурорского надзора.

Исходя из буквального толкования вышеуказанных положений к предмету прокурорского надзора следует отнести законы, издаваемые субъектами Федерации, муниципальные правовые акты.

В теории прокурорского надзора ведутся дискуссии относительно возможности отнесения подзаконных нормативных актов к предмету надзора.

Например, В.Г. Бессарабов считает, что в сферу деятельности прокуратуры не входит надзор за исполнением ведомственных подзаконных актов, контроль за исполнением которых должен осуществляться иными органами [5].

Долежан В.В. же полагает, что в предмет надзора охватывается в том числе и актами министерств, ведомств и органов местного самоуправления, а также актами разъяснительного характера [6].

До настоящего времени какого-либо окончательного решения по данному вопросу не имеется, что вносит некую неопределённость в практическую деятельность прокуроров.

Предмет же осуществляемого органами прокуратуры надзора в рассматриваемой сфере будет определяться непосредственно его спецификой.

Подходя к указанной проблеме через призму необходимости обеспечения органами прокуратуры соблюдения требований закона о рыболовстве и сохране-

нии водных биологических ресурсов, считаем необходимым обратиться к основному отраслевому закону, регулирующему отношения в данной области – Закону о рыболовстве, согласно статье 3 которого к законодательству в рассматриваемой сфере относятся федеральные законы и законы субъектов, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также субъектов Федерации, органов местного самоуправления.

С учетом изложенного считаем, что *предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсах и аквакультуре* охватывается всеми вышеуказанными нормативно-правовыми актами в случаях, если они приняты во исполнение федерального законодательства, в связи с чем полагаем необходимым осуществить разъяснения положений ст. 21 Закона о прокуратуре посредством издания соответствующего приказа Генерального прокурора Российской Федерации, либо внесения изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – Приказ №195).

Иное толкование, по нашему мнению, позволило бы необъективно широко трактовать полномочия прокуроров, нарушая принципы федеративного устройства России.

Таким образом, *предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсах и аквакультуре*, исходя из положений действующего законодательства, следует определить как соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации, нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, принятых во исполнение федерального закона и регулирующих правоотношения в сфере охраны и использования водных биологических ресурсов государственными органами, организациями и их долж-

ностными лицами, перечень которых содержится в статье 21 Закона о прокуратуре, а также соответствие законам издаваемых указанными объектами правовых актов.

Рассматривая вопрос о *пределах надзора*, необходимо отметить наличие в Законе о прокуратуре положения о недопустимости подмены при осуществлении надзора иных органов государственной власти.

Проведение проверки исполнения законов должно осуществляться исключительно на основании требований закона, поскольку подмена деятельности органов контроля искажает суть деятельности прокуратуры. Сама возможность такой подмены безусловно вызвана наличием достаточно широкого круга надзорных полномочий и, к сожалению, имеет место в практической деятельности органов прокуратуры.

В целях уточнения определения границ деятельности прокуроров во избежание подмены ими полномочий иных органов власти в учебной литературе предпринимались попытки выработать ряд критериев, а именно [7]:

– разрешении в органах прокуратуры исключительно таких обращений граждан, которые содержат доводы о бездействии органов государственной власти, за исключением случаев, когда в заявлении имеются вопросы исключительной компетенции прокурора;

– вынесении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении исключительно в случае наличия информации о бездействии уполномоченных органов по реализации таких полномочий, кроме дел, отнесенных к исключительной компетенции прокурора.

Во всех иных случаях прокурорам надлежит направлять материалы проведенных проверок в органы, уполномоченные на составление соответствующих протоколов, для решения вопроса о возбуждении дел об административном правонарушении, в том числе в случае, когда такие органы привлечены прокурором к участию в соответствующей проверке в качестве специалистов.

Проведение прокурором проверочных мероприятий осуществляется не иначе как по факту имеющейся в его распоряжении информации о фактах нарушения требований законодательства, которая, в свою очередь, может быть получена из самых разных источников, таких как:

1. Заявления граждан и организаций.
2. Различные публикации в средствах массовой информации.
3. Материалы уголовных, гражданских и административных дел.
4. Статистические данные различных органов, анализа их правоприменительной практики.
5. Другие материалы, содержащие необходимые данные о нарушении закона.

К установлению пределов прокурорского надзора также можно отнести и положения Приказа №195:

- о недопустимости вмешательства в экономическую деятельность организаций;
- вовлечения прокуратуры в хозяйственные споры;
- исключения фактов приостановления производств в связи с исполнением прокурорами возложенных на них полномочий, кроме случаев наличия угрозы жизни и здоровью граждан;
- соблюдения цели внесения актов реагирования для приведения общественных отношений в правовое русло, недопущения фактов их разрушения и деградации,
- недопустимости требования предоставления поднадзорными объектами и их должностными лицами тех сведений, документов и материалов, предоставление которых не охватывается предметом проводимой проверки.

Важное значение при изучении прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсах и аквакультуре имеет определение *объектов прокурорского надзора* в соответствующей сфере.

С точки зрения А.Ю. Винокурова, объекты прокурорского надзора представляют собой совокупность поднадзорных прокурору органов, организаций и

иных структур, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора [8]. При этом в теории прокурорской деятельности разделяют понятие *объектов* (поднадзорные органы) и *субъектов* (поднадзорные должностные лица) прокурорского надзора.

Предлагаем оперировать кругом объектов прокурорского надзора, установленным в Законе о прокуратуре. Исходя из смысла статьи 21 Закона о прокуратуре объектами прокурорского надзора в указанной сфере являются:

- федеральные органы исполнительной власти;
- представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- органы контроля;
- их должностные лица;
- органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Специфика объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсах и аквакультуре заключается во множественности поднадзорных объектов, имеющих различный правовой статус, организационно-правовую форму, различные функции и полномочия.

Дискуссионным является и возможность отнесения к объектам надзора физических лиц. Несмотря на то, что положениями Закона о прокуратуре они не отнесены к числу таких объектов, в научной литературе отмечаются определенные противоречия в предоставленных законодательством полномочиях прокуроров, позволяющим сделать вывод о необходимости совершенствования положений закона [9]. Данная позиция основывается в том числе на положениях статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), раскрывающей полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, устанавливая составы исключительной компетенции и также предоставляя возможность возбудить такое дело по любым

иным составам правонарушений, предусмотренных как Кодексом, так и законами субъектов России.

Например, к составу исключительной компетенции отнесено возбуждение дела по ст. 5.61 КоАП РФ, при этом как субъектом, так и потерпевшим по данному делу могут быть физические лица.

Кроме того, устанавливая право прокурора на возбуждение любых дел об административном правонарушении, законом не предусмотрены какие-либо ограничения по субъекту административного правонарушения.

Такие ограничения отсутствуют и в статье 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), и в статье 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

На практике распространены случаи предъявления прокурором искового заявления о лишении физического лица специального права в связи с тем, что оно страдает психическим заболеванием, вынесения постановления в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Во всех случаях перед вынесением постановлений, либо предъявлении исковых заявлений, этому предшествуют совершение определенных проверочных мероприятий, в рамках которых прокурорами используются полномочия, предоставленные статьей 22 Закона о прокуратуре, что, по мнению сторонников рассматриваемой позиции, свидетельствует о надзорном характере таких мероприятий.

Противниками же данной теории указывается, что реализация отдельно предоставленных прокурору полномочий в рамках КоАП РФ, ГПК РФ, УПК РФ и иных законов не может носить надзорный характер, как и противоречить положениям Закона о прокуратуре [10], что, по нашему мнению, является верным.

Однако не менее важным является вопрос об отнесении индивидуальных предпринимателей к объектам прокурорского надзора, с учетом того, что проведение прокурорских проверок в их отношении давно не являются чем-то новым в практике надзорной деятельности органов прокуратуры.

К примеру, Петрозаводским городским судом удовлетворены два исковых заявления прокурора Пудожского района в интересах муниципального образования «Пудожский муниципальный район» о взыскании с индивидуального предпринимателя ущерба, причиненного выловом рыбы с превышением установленного лимита.

Проверкой установлено, что индивидуальный предприниматель осуществляет рыболовную деятельность на территории Пудожского района.

В октябре 2017 года отделом государственного контроля, надзора и рыбоохраны Республики Карелия при проверке рыбопромыслового журнала предпринимателя зафиксирован факт нарушения установленных квот добычи водных биоресурсов наемными работниками. Перелов составил более 8 тонн.

За нарушения регламента рыболовства рыбаки-бригадиры, работающие на предпринимателя, привлечены к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ (нарушение правил, регламентирующих рыболовство).

Согласно Закону о рыболовстве, возмещение вреда, причиненного водным биологическим ресурсам, осуществляется в добровольном порядке или на основании решения суда. В соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых обязанностей.

В связи с этим, прокурор Пудожского района обратился в суд с требованием о взыскании с предпринимателя, причиненного незаконным выловом рыбы ущерба в размере свыше 1,7 млн рублей. Иски прокурора суд удовлетворил в полном объеме [11].

С учетом изложенного, полагаем необходимым ст. 21 Закона о прокуратуре дополнить положением об отнесении индивидуальных предпринимателей к объектам прокурорского надзора.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсов и аквакультуре идентичны задачам прокурорского надзора в сфере экологии [12]:

- 1) выявление нарушений экологического законодательства;

- 2) установление причин и условий, способствующих экологическим правонарушениям, а также виновных лиц;
- 3) устранение выявленных нарушений законодательства и обстоятельств, способствующих этим нарушениям;
- 4) принятие мер к возмещению вреда (ущерба), причиненного совершением экологических правонарушений;
- 5) принятие мер по привлечению к установленной законом ответственности лиц, допустивших нарушения экологического законодательства;
- 6) предупреждение нарушений экологического законодательства.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что в рамках указанной статьи нами предпринята попытка подискутировать на такие темы, как место прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве, водных биологических ресурсов и аквакультуре в общей структуре прокурорского надзора, кратко обозначены его предмет, пределы, объекты и задачи, что может быть использовано как теоретиками, так и практиками для изучения вопросов повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении.

Список литературы

1. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 05.05.2017 №320/20 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и добычи водных биологических ресурсов».
2. Сводный отчет по Российской Федерации по форме ОН 511 за 2021 год.
3. К 21 марта 2022 года российские рыбаки нарастили вылов на 3,1% до 1140,09 тыс. тонн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: fish.gov.ru/obiedinennaya-press-sluzhba/infografika/obshhij-obem-dobychi-vylova-vodnyh-bioresursov (дата обращения: 14.03.2022).
4. Глава ВТО положительно оценила итоги министерской дискуссии по рыболовству [Электронный ресурс]. – Режим доступа: tass.ru/ekonomika/11914533
5. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. – М., 2006. – С. 187.
6. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1991. – С. 314–317.

7. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / О.Н. Коршунова, И.И. Головки, Э.Р. Исламова, С.И. Коряченцова, Д.М. Плугарь; под редакцией Э.Р. Исламовой. – СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С 50.

8. Прокурорский надзор: учебник для вузов / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров. – 15-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2019. – 552 с.

9. Занин Т.В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Законность. – 2015. – №. 9. – С. 37–40.

10. Артеменков В. К. Физические лица как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законность. – 2017. – №. 11. – С. 23–27.