



СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНОГО МИРА

О.П. Бедный, к.э.н., Е.А. Рубина, к.г.н., В.В. Овчинская,

НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ

Ю.А. Стрельников, А.Н. Баденков, Генеральная прокуратура РФ

Анализ надзорной и правоприменительной практики, ежегодно проводимый отделом правовых проблем экологии и прокурорского надзора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, свидетельствует о том, что состояние законности в сфере экологии в целом и в области использования и охраны животного мира и среды его обитания в частности на протяжении последних лет остается неудовлетворительным. Количество экологических правонарушений в этой сфере из года в год увеличивается, что видно из статистических данных Генеральной прокуратуры РФ. Так, количество выявленных нарушений законодательства об охране животного мира за последние 7 лет возросло более чем в 5,5 раз.

Все больше регистрируется преступлений, связанных с нарушениями порядка использования и охраны животного мира. По статьям действовавшего до 1997 г. УК РСФСР: 163 (Незаконное занятие рыбным и другими водными добывающими промыслами), 164 (Незаконный промысел котиков и бобров), 167 (Незаконная охота) – их было зарегистрировано в 1994 г. 3285, в 1995 г. – 4634, в 1996 г. – 5430. С введением в 1997 г. нового Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) по статьям: 256 (Незаконная добыча водных животных и растений), 257 (Нарушение правил охраны рыбных запасов), 258 (Незаконная охота) – по совокупности было зарегистрировано в 1997 г. – 4105, в 1998 г. – 5458, в 1999 г. – 6464, в 2000 г. – 7062 преступления. Квалифицированные по назван-

ным статьям преступления составляют 50-60% от общего числа зарегистрированных экологических преступлений.

Прокурорские проверки соблюдения законодательства об охране животного мира проводятся в управлениях охотничьего хозяйства, охотхозяйствах, комитетах природных ресурсов субъектов Федерации. Прокуроры участвуют также в рейдах по выявлению нарушений правил охоты и незаконного изъятия объектов животного мира.

В результате проверок в территориальных государственных органах охраны и использования охотничьих ресурсов в основном выявляются следующие нарушения законодательства:

- ✓ принятие территориальными охотуправлениями, организациями, осуществляющими пользование охотничьими животными, или иными органами правовых актов, противоречащих законодательству о животном мире;
- ✓ охота без лицензии или охотничьего билета, выдача лицензий и охотничьих билетов с нарушением сроков выдачи и пр.;
- ✓ охота с запрещенным оружием;
- ✓ совмещение должностей служащих государственных органов надзора и контроля по охране и использованию объектов животного мира (управлений охотничьего хозяйства) с членством или руководством охотхозяйствами;
- ✓ нарушение госохотинспекциями административного законодательства при привлечении нарушителей к ответственности.

В 1998 г. в ряде регионов Российской Федерации Прокуратурой РФ были проведены

проверки исполнения законодательства о животном мире, в результате которых был выявлен ряд нарушений.

Так, Главой Администрации Ленинградской области были установлены дополнительные условия предоставления прав ведения охотничьего хозяйства и изменен порядок выдачи лицензий. При Администрации Тульской области были созданы государственные экспериментальные охотничьи хозяйства.

В нарушение ст. 12 Федерального закона «О животном мире» в Ивановской и Смоленской областях было выявлено совмещение контрольных функций с охотхозяйственной деятельностью управлений охотничьего хозяйства областных администраций. Кроме того, решением Главы Администрации Смоленской области управление охотничьего хозяйства было переведено на полный хозрасчет и самофинансирование. Ему было предоставлено право выдачи платных лицензий и охотничьих билетов, а также право организации платной охоты, за ним закреплялись охотугодья. На этот правовой акт прокуратурой области был принесен протест. Информацию о предпринятых действиях Администрация области в прокуратуру не представила. Прокуратура направила повторный запрос о принятых мерах по устранению нарушения Федерального закона «О животном мире», который был удовлетворен.

В Белгородской области постановлением Главы Администрации было образовано охотничье хозяйство в форме унитарного предприятия, которое одновременно осуществляло деятельность по контролю, охране и использованию объектов животного мира.

В Курганской области была введена повышенная плата за пользование охотничьими животными. Департаменту по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Администрацией Курганской области была предоставлена хозяйственная самостоятельность и право осуществлять хозяйственную и внешнеэкономическую деятельность.

В нарушение ст. 20 Федерального закона «О животном мире» в постановлении Главы Администрации Магаданской области не была предусмотрена государственная экспертиза материалов, обосновывающих объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира. Постановлением вице-губернатора Тверской области были переданы охотничьему хозяйству «Селигер» участки лесного фонда в нарушение действующего в тот период законодательства.

Аналогичные нарушения были зарегистрированы и в последующие годы.

В Тверской области были завышены лимиты отстрела кабанов. По результатам экологической экспертизы материалов обоснования добычи охотничьих животных в 2000-2001 г. эти показатели были изменены. В Ульяновской области по протесту прокурора территориальные Правила охоты и перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, приведены в соответствие с законом. В

Ханты-Мансийском автономном округе в 2000 г. выявлены факты выдачи лицензий Сургутской госохотинспекцией охотпользователям, не имеющим закрепленных за ними охотничьих угодий, что является нарушением действующей в настоящее время Инструкции о порядке добычи диких копытных животных по разрешениям на территории РСФСР. В некоторых областях лишь в результате прокурорских проверок охотпользователями проведены мероприятия, направленные на оформление права пользования животным миром и получение соответствующих лицензий.

Факты нарушения законодательства о животном мире имеют место как со стороны должностных лиц территориальных органов по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов, так и со стороны руководителей региональных общественных организаций охотников и рыболовов. Более 50% нарушений правил охоты, выявляемых в последние годы, допущено членами этих организаций.

По иску прокуратуры Белгородской области арбитражным судом признано недействительным свидетельство о регистрации Устава общества, принятого Советом Белгородского областного комитета охотников и рыболовов без проведения конференции. Без установленных ст. 37 Федерального закона «О животном мире» согласований с собственниками земель специально уполномоченным государственным органом по контролю, охране и регулированию использования объектов животного мира заключен договор с Ивановской общественной организацией охотников и рыболовов и Администрацией области. Волжским межрегиональным природоохранным прокурором 23 января 1998 г. предъявлен иск в арбитражный суд Ивановской области о признании указанного договора недействительным.

Прокуратурой опротестованы приказы председателя комитета по охотничьему хозяйству Ленинградской области, которым в 1996 г. были введены платные услуги за пользование охотничьими ресурсами и введена «госпошлина за право охоты». В 2000 г. Ленинградским природоохранным прокурором принесено 3 протеста на приказы начальника Леноблхотуправления о добыче лосей и кабанов в сезон охоты 2000-2001 гг., в которых в нарушение ст. 5 Закона «Об оружии», распоряжения Правительства РФ от 3.08.96 №1207-р «Об утверждении перечня служебного и гражданского оружия и боеприпасов к нему, вносимых в государственный кадастр служебного и гражданского оружия» закреплено применение нарезного оружия под патрон 7,62 x 39. Необходимость запрещения этого оружия для добычи крупных копытных животных обусловлена тем, что его применение из-за низкой убойной силы мало отличается от мелкокалиберной винтовки, запрещенной к применению для охоты. Раненое животное нередко уходит от преследователей и погибает. В результате

охотничьи цели не достигаются, а гибель животного фактически можно классифицировать как излишнее истребление животных, граничащее с незаконной охотой, так как добыча охотника не состоялась и он в этом случае не заполняет оборотную сторону лицензии и продолжает ею пользоваться. Типовые правила охоты в РСФСР и Правила охоты в Ленинградской области были приняты в 1988 г., когда в распоряжении охотников нарезного оружия под этот патрон не было, а потому оно и не могло быть включено в перечень оружия, запрещенного к применению для добычи крупных копытных животных. В связи с этим требуется внесение соответствующих изменений в правовые акты, касающиеся добычи охотничьих животных.

Многие пользователи не способны обеспечить охрану, воспроизводство и рациональное использование охотничьих ресурсов на закрепленных за ними охотничьих угодьях.

Прокурором Псковской области было внесено представление на недостаточное финансирование областным обществом охотников и рыболовов мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира. Прокурором Тульской области отмечено неудовлетворительное состояние охотничьих угодий и плохая работа пользователей объектами животного мира по улучшению среды их обитания.

Липецкая природоохранная прокуратура проверила соблюдение законодательства об охране животного мира и установила недостатки, которые привели к снижению биоразнообразия в области, а также указала на ослабление контроля за ведением охотничьего хозяйства и борьбы с незаконной охотой. Прокуратурой были подготовлены представления в соответствующие государственные природоохранные органы. Об этом же сообщает и Оренбургский природоохранный прокурор, который считает, что снижение численности основных видов охотничьих животных обусловлено не только ухудшением среды обитания, миграционных путей и условий размножения, но и ростом браконьерства, а также явно недостаточным контролем за охотой и ведением охотничьего хозяйства.

В Ямало-Ненецком автономном округе территориальный орган по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов осуществлял управление государственными биологическими заказниками, которые выполняют функции сохранения и восстановления ценных в хозяйственном, научном и культурном отношении, а также редких и исчезающих видов растений и животных. Прокурорская проверка показала, что эти заказники не выполняют в полной мере возложенные на них функции. Например, заказник "Ямальский", который был создан в 1971 г. для сохранения и восстановления ресурсов животного мира, в том числе и рыбных запасов, существует чисто формально, работа практически не ведется. Вместо 9 охотоведов в нем работают лишь 2.

В некоторых регионах сложилась конфликтная ситуация между управлениями лесами и охотуправлениями. Например, Читинским природоохранным прокурором еще в 1998 г. отмечалось, что охотпромысел в области находится в тяжелом состоянии. Хищнической эксплуатации охотничьих ресурсов способствовала незаконная деятельность органов управления лесами в части использования охотничьих ресурсов при пассивной позиции охотуправления. Несмотря на то, что в области нет ни одного специализированного лесхоза, на который было бы возложено ведение охотничьего хозяйства, тем не менее по инициативе Читинского управления лесами в 28 лесхозах есть охотоведы. В нарушение лесного законодательства лесопользованием заключались договоры на разработку проектов устройства охотхозяйств. Несмотря на то, что Федеральным законом "О животном мире" определены условия пользования животным миром и Лесным кодексом РФ определен порядок пользования участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства, превышение управлением лесами и лесхозами своих полномочий и вмешательство в функциональные обязанности госохотнадзора нарушает существующий законный порядок ведения охотничьего хозяйства, вносит несогласованность и беспорядок в работу охотпользователей и контролирующих организаций.

Результаты прокурорских проверок показывают, что практически во всех госохотинспекциях имеются многочисленные нарушения административного законодательства, среди которых наиболее распространены следующие:

- ✓ в нарушение ст. 247 КоАП РСФСР лицу, привлекаемому к ответственности, не разъясняются его права и обязанности;

- ✓ дело об административном правонарушении рассматривается в отсутствие виновного лица (ст. 247 КоАП РСФСР);

- ✓ не соблюдаются сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях (ст. 257 КоАП РСФСР);

- ✓ в протоколах об административных правонарушениях отсутствуют записи о досмотре орудий охоты и добытой продукции (ст. 243 КоАП), об изъятии у нарушителей вещей и документах (ст. 244 КоАП РСФСР);

- ✓ нарушаются правила хранения огнестрельного оружия и боеприпасов (ст. 173 КоАП РСФСР);

- ✓ охотничьи ружья используются лицами, приобретшими его без соответствующего разрешения (ст. 172 КоАП РСФСР).

Отмечаются случаи, когда к административной ответственности привлекаются лица, в действиях которых имеется состав преступления. Так, в одном из районов Республики Коми начальником районного отделения внутренних дел были направлены охотоведу протоколы об административных правонарушениях в отношении задержанного гражданина, который, не имея разрешения на хранение и ношение

оружия, находился в охотугодьях с охотничьим ружьем. Деяние было квалифицировано по ст. 85 КоАП РСФСР (Нарушение правил охоты и рыболовства, а также правил осуществления других видов пользования животным миром), в то время как имелись признаки состава преступления, предусмотренного ст. 222 УК РФ. Этим же начальником РОВД был направлен протокол об административном правонарушении без проверки в порядке ст. 109 УПК РСФСР в отношении другого лица, приехавшего в охотугодья на автомобиле с оружием. Деяние было квалифицировано также по ст. 85 КоАП РСФСР, в то время как усматривались признаки состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 1 ст. 258 УК РФ. По указанным фактам была направлена информация районному прокурору.

В ходе оценки результативности прокурорского надзора за исполнением природоохранительного законодательства в целом и законодательства об охране животного мира в частности проводился анализ соответствующих статистических данных в отдельных субъектах Федерации с учетом их хозяйственного и природно-ресурсного потенциала.

Так, районы Севера европейской части России, районы Сибири и Дальнего Востока являются традиционными местами охотничьего промысла. Но количество нарушений законодательства о животном мире, выявленных прокурорами, и количество зарегистрированных преступлений, связанных с незаконной охотой (ст. 258 УК РФ), различаются в этих районах заметно.

Например, на Европейском Севере количество нарушений Закона о животном мире, выявляемых прокурорами в течение последних 5 лет, составило в среднем от 10 до 30%, хотя в разные годы оно заметно различается. Причем основная часть правонарушений выявляется природоохранными прокурорами. Так, в 1998 г. только Сыктывкарской межрайонной природоохранной прокуратурой было выявлено свыше 40% нарушений в Республике Коми. В 1999 и 2000 гг. Сыктывкарской и Печорской межрайонными природоохранными прокуратурами было выявлено свыше 90% таких правонарушений. Преступлений, квалифицируемых по статье 258 УК РФ, в последние несколько лет было зарегистрировано от 10 до 25 в Архангельской и Вологодской областях и меньше 10 в республиках Коми и Карелия.

На обширных пространствах Сибири охота издавна была одним из основных занятий местных жителей. С освоением Сибири охота на пушных зверей стала очень доходным промыслом. Расширение возможностей сбыта объектов животного мира обусловило рост объемов их добычи и, соответственно, добычи с нарушением закона.

В силу природных условий более богата пушным зверем восточно-сибирская тайга.

Видимо, по этой же причине и количество нарушений, связанных с использованием охотничьих животных, больше в субъектах Федерации, расположенных в этом регионе.

В Западной Сибири – в Омской, Томской и Новосибирской областях – за последние 5 лет в среднем было выявлено нарушений законодательства о животном мире меньше 10% от общего числа экологических правонарушений; чуть больше 10% – в Алтайском крае. Невелика доля нарушений закона о животном мире (около 2%) за последние несколько лет в Ханты-Мансийском автономном округе. В Тюменской области и Ямало-Ненецком автономном округе среднее количество нарушений законодательства о животном мире за 5 лет составило почти треть от общего количества нарушений.

По числу преступлений можно выделить Омскую область, где зарегистрировано наименьшее их число по признакам ст. 258 УК РФ – 10%. В остальных субъектах Федерации их значительно больше – от 20% в Новосибирской области до 40% в Алтайском крае.

В Восточной Сибири число выявленных нарушений законов о животном мире от общего количества экологических нарушений составляет в среднем 20% (от 11% в среднем за 5 лет в Республике Саха (Якутия) до 25% в среднем за те же 5 лет в Республике Бурятия). По процентному соотношению зарегистрированных преступлений по ст. 258 УК РФ лидирует Республика Саха (Якутия), на территории которой в 1997 и 1998 гг. было зарегистрировано свыше 50% от общего числа экологических преступлений, в 1999 г. это число снизилось до 33%, в 2000 г. – достигло 70%. Но в абсолютных цифрах это выглядит не столь устрашающе. Например, в 1999 г. здесь было зарегистрировано 21 экологическое преступление, из которых 7 – по ст. 258 УК РФ, в 2000 г. – 20 экологических преступлений, из которых 14 – по ст. 258 УК РФ.

На Дальнем Востоке, по статистическим данным о работе прокурора за последние 5 лет, число нарушений законов о животном мире в среднем чуть превышает 20% от всех экологических правонарушений (от 11% в Сахалинской области до 37% в Камчатской области).

В Амурской области, Хабаровском и Приморском краях регистрировалось в течение последних 4-х лет от нескольких преступлений в Хабаровском крае до более 20 преступлений в Приморском крае.

В последние годы, согласно статистическим показателям, наметилась тенденция к уменьшению числа регистрируемых преступлений по ст. 258 УК РФ. Но, по экспертным оценкам, в Дальневосточном регионе 90% охотников ориентируются на незаконный промысел охотничьих животных. Серьезную угрозу для биоресурсов представляют там китайские и корейские заготовители, занимающиеся незаконной охотой на территории России.