

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РЫБОЛОВСТВЕ

DIRECTIONS FOR IMPROVING PROSECUTORIAL OVERSIGHT OF THE IMPLEMENTATION OF FISHERIES LAWS

T. Zhrebtsova

Summary. In article the author, based on an analysis of the current legislation and the opinion of practitioners, examines organizational and managerial problems that ultimately impede the effective implementation of prosecutorial supervision of the implementation of fisheries laws. The solution to the problems identified by the author should become a guide and directions for improving prosecutorial and supervisory activities.

Keywords: prosecutorial supervision; organization of prosecutorial supervision; informational and analytical work; legality; fishing/.

Жеребцова Татьяна Эдуардовна

*Аспирант, Университет Генеральной прокуратуры
Российской Федерации; старший помощник Долинского
городского прокурора Сахалинской области
zhrebtsova.t.e@yandex.ru*

Аннотация. В статье на основании анализа действующего законодательства и мнения практических работников автором исследуются проблемы организационного и управленческого характера, которые в конечном итоге препятствуют эффективному осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве. Решение обозначенных автором проблем должно стать ориентиром и направлениями совершенствования прокурорско-надзорной деятельности.

Ключевые слова: прокурорский надзор; организация прокурорского надзора; информационно-аналитическая работа; законность; рыболовство.

Направления совершенствования какой-либо деятельности должны формулироваться и исполняться с учетом имеющихся проблемных вопросов. Проведенное научное исследование позволяет говорить о ряде проблем, которые так или иначе препятствуют повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве. Это, как правило, связано с ненадлежащей организацией данного направления прокурорского надзора в силу объективных или субъективных причин, а также с недостаточным использованием возможностей иных видов прокурорской деятельности, которые можно использовать в рамках надзорной деятельности.

По результатам опроса прокурорских работников среди основных недостатков респонденты назвали большую общую нагрузку на прокурорских работников (65%); отсутствие эффективного механизма по сбору и анализу информации о состоянии законности в данной сфере (20%); недостатки правового регулирования сферы рыболовства (30%); недостатки правового регулирования деятельности органов прокуратуры, в том числе отсутствие четкого понимания «подмены» функций иных государственных органов, разграничения деятельности между территориальными и специализированными прокурорами (40%); усложнение процедуры проведения проверки (решение о проведении проверки, предварительное уведомление, составление акта проверки и т.д.) (25%).

Проблемы и направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве организационного характера.

1. Органы прокуратуры осуществляют надзорную функцию исключительно на основании поступающей информации о нарушении закона, должный анализ которой позволяет сказать о текущем состоянии законности на поднадзорной территории.

Для проведения анализа состояния законности в сфере рыболовства практикой сформирован примерный перечень той информации, которая могла быть полезной и необходимой. Проблема в том, что выполнить даже этот перечень, не говоря уже о его расширении с учетом фактической необходимости, бывает сложно.

В. В. Казаков, рассуждая о проблемах аналитической работы в прокуратурах районного звена, справедливо замечает, что аналитика — это тяжелый умственный труд, которому нужно учиться на всех этапах подготовки прокурорского работника, в том числе в рамках повышения квалификации уже действующих сотрудников. Этому есть предпосылки и нормативного характера, в том числе утвержденные квалификационные характеристики прокурорских работников [6, с. 31–37].

Хороший анализ требует времени и спокойной рабочей обстановки, что позволит сконцентрировать все умственные и творческие способности прокурорского работника на достижении результата. Сложность заключается в том, что на практике это практически невозможно. Не каждый сможет проводить качественный анализ информации о добыче ВБР, распределении рыбопромысловых участков, работе комиссии по анадромным видам рыб и прочее. Этому действительно мешает либо сильная загруженность конкретных работников, либо их неумение правильно распределить свое рабочее время, как говорится, правильно расставить приоритеты. В конечном итоге проблема качества осуществления надзора за исполнением законов о рыболовстве встает перед руководством прокуратуры. В этой связи, прокурор и его заместитель, не должны оставаться в стороне от непосредственной работы исполнителя (помощника).

Вообще стоит сказать, что у руководства прокуратуры, в силу их занимаемой должности, априори больше возможностей для качественной информационно-аналитической работы. В данном случае необходимо ориентировать помощников на своевременность подготовки запросов по определенному перечню и предоставлении ее на суд прокурору. Важно понимание хорошей качественной «командной работы» в рамках коллектива прокуратуры, в которой у каждого есть свои права и обязанности, и от их своевременного и правильного исполнения зависит эффективность работы прокуратуры в целом.

Э.Б. Хатов правомерно отметил, что состояние единого информационного пространства еще не полной мере совершенно. Имеющийся, причем не во всех прокуратурах, доступ к информационной системе межведомственного взаимодействия (ИСМЭВ) не предполагает возможности прямого доступа к информации [13, с. 38–41]. Необходимо направить запрос, и через некоторое время, в том числе несколько дней, получить ответ.

Безусловно, будущее за информатизацией, в том числе органов прокуратуры. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве было бы очень полезно иметь прямой доступ к сведениям о вылове ВБР, объемах, движении судов, получению ветеринарных разрешений на передвижение рыбной продукции, привлечению к административной ответственности хозяйствующих субъектов сотрудниками контролирующих органов и т.д. Однако, на данный момент такого прямого доступа не имеется.

По этой причине необходимо больше уделять внимания, и строить информационно-аналитическую, а в дальнейшем и надзорную, деятельность в сфере рыболовства на тесном взаимодействии с контролирующими органа-

ми и в первую очередь с сотрудниками Росрыболовства. Значительный результат даст даже простое рабочее общение, в рамках которого стоит проявлять здравую любознательность и любознательность, в том числе выяснять кто и где планирует взять рыбопромысловый участок и т.д., а может на каком-то предприятии сменилось руководство и т.д., а что видят в рамках рейдовых мероприятий сотрудники Росрыболовства, может кто-то в рамках строительной или ремонтной деятельности не получил разрешение на работу в водоохранной зоне нерестового водного объекта и т.д. На сбор такой информации в рабочем порядке стоит ориентировать и сотрудников Росрыболовства.

2. Следующим немаловажным аспектом является расстановка кадров в конкретной прокуратуре. Конечно, должно быть лицо, за которым закреплено непосредственное осуществление прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве, а также заместитель или прокурор, которому вменяется в качестве должностной обязанности организация и контроль работы на данном направлении. Вместе с тем, как известно, за конкретным сотрудником не может быть закреплено осуществление только одного единственного направления надзора, а в малосоставной прокуратуре районного звена 2–3 помощника работают как на «общенадзорном направлении», так и на уголовно-процессуальном. В прокуратуре с большим численным оперативным составом, наоборот, имеется возможность делить надзорные направления по 2–3 на каждого человека.

Принимая во внимание то, что информация о нарушении закона может быть получена из любых источников, в том числе относительно сферы рыболовства, важно руководству прокуратуры правильно ориентировать помощников на профессиональное взаимодействие. Так, помощнику по надзору за исполнением законов о рыболовстве стоит интересоваться у других сотрудников работой по надзору за исполнением земельного и бюджетного законодательства, о контрактной системе, о противодействия коррупции и т.д. относительно «своей» категории поднадзорных объектов. Это сыграет свою положительную роль и на период временного отсутствия основного прокурорского сотрудника, т.к. определенная информация о результатах надзорной деятельности в ходе такого взаимодействия между оперативными сотрудниками будет получена.

3. Наибольшие сложности возникают во время непосредственного проведения проверки. В большей степени это связано с внесенными изменениями, которые порождают еще больше вопросов, чем ответов.

Так, еще в 1993 году Ломовский В.Д. указал, что решающим вопросом в процессе проведения прокурор-

ской проверки исполнения законов является основание такой проверки [9, с. 9–14], что самым тесным образом связано с предметом прокурорского надзора.

Неоспорим тот факт, что регламентация деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов требует совершенствования и большего охвата. Тому наглядное подтверждение позиция Конституционного суда РФ, высказанная в 2015 году в связи с обжалованием действий прокуратуры [1].

Видится, что в принципе вопросы предмета прокурорского надзора и прокурорской проверки, невозможности подмены функций иных органов власти, а также процессуальной стороны прокурорской проверки самым тесным образом связаны с государственно-правовым статусом прокуратуры Российской Федерации, с ответом на вопрос: зачем нужна прокуратура? Однако, ответ на данный вопрос выходит далеко за пределы не только настоящей работы, но и теории прокурорской деятельности.

Поэтому, не вдаваясь в полемику о месте прокуратуры в системе органов власти, отметим, что такой орган, как прокуратура, безусловно, нужен. Однако, важно в данном случае, «шагать в ногу со временем» с учетом исторического значения прокуратуры для защиты общественных и государственных интересов.

В этой связи следует более четко закрепить предмет ведения и полномочия на законодательном уровне. Этим и обусловлены внесенные в 2017 году в Закон о прокуратуре изменения. Вместе с тем, в настоящее время, нельзя назвать внесение этих изменений раз и навсегда решением данной проблемы. На эту тему многими уважаемыми авторами высказаны собственные мнения, и, как правило, критического содержания [2, 3, 4]. Это не может не отразиться и на осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве.

4. Акты прокурорского реагирования — это те средства, с помощью которых прокурор может воздействовать на неправомерные действия и устранять нарушения. Поэтому, вспоминая о поставленных перед органами прокуратуры целях и задачах в рамках осуществления надзора за исполнением законов о рыболовстве, качество актов прокурорского реагирования должно быть безупречным.

В мае 2018 года Генеральной прокуратурой Российской Федерации во исполнение плана работы на 1 полугодие 2018 года оказана практическая помощь прокуратуре Сахалинской области в организации надзора за исполнением законов о рыболовстве. Так, в качестве

недостатка региональной прокуратуре указано на необходимость усиления контроля за полнотой рассмотрения актов прокурорского реагирования и фактическом устранением выявленных нарушений закона, при необходимости инициирования вопроса о внесении актов реагирования вышестоящим руководителям федерального уровня.

С учетом изложенного необходимо повышать качество актов прокурорского реагирования, а также приводить в них фактические обстоятельства и нормы действующего законодательства таким образом, чтобы сомнений в правильности позиции прокурора не оставалось ни у поднадзорного лица, ни у суда.

5. Сфера рыболовства достаточно разнообразна и стремительно развивается. Стоит отметить, что наибольшие объемы добычи ВБР, а значит и возможности совершения правонарушений, имеются в территориальном море и исключительной экономической зоне, а также за их пределами. Однако, как правило, возможности прокурорского надзора в данной сфере ограничиваются тем, что расположено «на берегу».

Экспертами отмечается, что существует множество способов ухода от ответственности, в том числе уголовной и административной, когда работники рыбопромысловых судов фальсифицируют данные промысловых журналов, с целью сдачи большего объема ВБР иностранным судам сразу после их вылова, при этом в порт судно приходит с разрешенным объемом ВБР и только того вида, которое указано в разрешении [8, с. 234].

По результатам оказания прокуратуре Сахалинской области практической помощи также отмечено, что в 2017 году факты выявления преступлений со значительным ущербом, в том числе коррупционной и экономической направленности, носят единичный характер — всего 16 уголовных дел из 456, возбужденных за этот период в сфере рыболовства.

Специалисты в области морского права стараются привлечь внимание на проблему отсутствия должного правового регулирования процесса добычи ВБР в арктической зоне. Так, отмечается, что несмотря на то, что в настоящее время полярный лов недостаточно развит, однако с учетом увеличивающейся нагрузки на экосистему, некоторые виды рыб в поисках пищи могут свободно мигрировать в сторону Северного ледовитого океана (мойва, морской окунь, сельдь и т.д.). В этой связи важно быть готовыми к возможным изменениям, и не допустить нерегулируемого промысла. Российская Федерация является одной из немногих стран, которые имеют прямой выход к арктической акватории, вместе с тем Стратегия развития Арктической зоны РФ и обе-

спечения национальной безопасности до 2020 года не предусматривает каких-либо мероприятий по урегулированию промысла в названом регионе [10].

Промышленное рыболовство давно вышло за рамки границ конкретного государства. В этой связи, в дальнейшем необходимо не только совершенствовать работу по межведомственному взаимодействию и координации работы правоохранительных и иных органов. Должно стать актуальным международное сотрудничество не только по уголовным делам, а в рамках исполнения законов и международно-правовых актов относительно сферы рыболовства.

Другая обширная группа проблем, которая самым прямым образом влияет на качество и эффективность прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве, связана с организационными и правовыми недостатками управления в самой рыболовной отрасли.

Как мы указывали ранее, нарушения закона о рыболовстве зачастую переходят из простого правонарушения в разряд уголовно-наказуемого деяния, что, как правило, влечет значительно большие потери экологического и экономического характера.

Научные исследования в области криминологии относительно совершения преступления в сфере рыболовства и сохранения ВБР позволяют говорить о следующих обстоятельствах, способствующих совершению преступлений данной группы.

Исаева А.И. в качестве причин и условий, способствующих незаконной добыче ВБР, выделяет общие противоречия в экономических отношениях, в том числе высокий спрос на браконьерскую продукцию, т.к. цены на нее значительно ниже легальных [5, с. 82–100].

Каленов С.Е. полагает, что причины преступлений в сфере ВБР заключаются в ненадлежащем осуществлении государственного контроля со стороны уполномоченных органов и несовершенстве экономических отношений природопользования [7, с. 19]. Отмечается также, что проблемы экономического характера, в том числе нерациональное распределение ОДУ позволило повысить уровень жизни прибрежных японских деревень, и наоборот, свести к выживанию жителей приморских городков Дальнего Востока [8, с. 224–235].

Паршина И.А. называет такие социальные факторы, обуславливающие преступность в данной сфере, как резкая дифференциация общества, безработица, субкультура бедности, а также пробелы экологического сознания [11, с. 120–134]. Стоит отметить, что личностные характеристики преступников, привлеченных к уго-

ловной ответственности по ст. 256 УК РФ, как правило, не имеют и не желают иметь иного легального источника дохода, поскольку незаконный промысел дает гораздо больший доход.

Ролик А.И., рассматривая причины налоговых преступлений в сфере рыболовства, разделил их на 3 группы: обстоятельства экономического, правового и организационного характера [12, с. 123–149]. В первом случае решающую роль играют увеличение браконьерского лова как российскими, так и иностранными рыбаками, перенос основных объемов продаж на внешний рынок, отсутствие учета над вывозом и реализацией за рубежом особо ценной морепродукции. К обстоятельствам правового характера автором относятся отсутствие международных соглашений между правоохранительными органами России и стран Азиатско-Тихоокеанского региона об оказании правовой помощи, а также неполнота нормативного правового регулирования системы выделения квот на добычу и экспорт ВБР. И наконец, организационными недостатками являются сложности в осуществлении контроля за товарными и финансовыми потоками, а также за исполнением Правил рыболовства в исключительной экономической зоне России; коррумпированность заинтересованных органов власти, в том числе правоохранительных и контрольно-надзорных ведомств; большая протяженность охраняемой территории в рассматриваемом регионе.

Другие ученые дополняют этот список частыми преобразованиями системы управления и контроля рыбной отрасли. Так в различные периоды уже Российской Федерации, т.е. начиная с 1992 года, действовали государственные Комитеты по рыболовству и Департамент по рыболовству. Только в 2008 году по указу Президента РФ создано Федеральное агентство по рыболовству [8, с. 235–236.].

Практика показывает, что все преступления группового характера связаны с ненадлежащим исполнением действующих норм, а также наличием пробелов в правовом регулировании, которые позволяют причинять многомиллионный ущерб природе.

Полагаем, что приведенные выше факторы в полной мере должны быть восприняты при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве и использоваться в качестве ориентиров совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве, поскольку в ходе надзорной деятельности имеются достаточные возможности как для предотвращения преступной деятельности на стадии правонарушения, так и для возложения обязанности на ответственных лиц по устранению нарушений и возмещению причиненного вреда.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной».
2. Амирбеков К. И. Невозможность подтверждения или опровержения информации о фактах нарушения законов как основание проведения прокурорской проверки исполнения законов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2018. № 2.
3. Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. 2017. № 8.
4. Винокуров А. Ю. Понятие и классификация прокурорских проверок и принципы их проведения // [А. Ю. Винокуров] Избранные статьи. В 3-х т. Т. 2.— А. Ю. Винокуров. — М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2017. С. 444–452.
5. Исаева А. И. Незаконная добыча рыбы на акватории Дагестанского побережья Каспийского моря (уголовно-правовой и криминологический анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2002. С. 82–100.
6. Казаков В.В. К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3. С. 31–37.
7. Каленов С. Е. Уголовно-правовая охрана водных биологических ресурсов: по материалам Дальневосточного федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 19.
8. Ларичев В.Д., Васильев Э. А., Земский В. В., Раманаускас А. Э. Уголовно-правовые, криминологические и оперативно-розыскные проблемы борьбы с преступлениями в сфере оборота водных биологических ресурсов: монография. — М.: Юрлитинформ, 2013.
9. Ломовский В. Д. Прокурорская проверка исполнения законов: учебное пособие. Твер. гос. ун-т. — Тверь: ТГУ, 1993.
10. Мордвинова Т.Б., Скаридов А. С., Скаридова М. А. Полярное право: монография / под ред. А. С. Скаридова. М.: Юстиция, 2017. (параграф 8.2, доступ через СПС «Консультант Плюс»).
11. Паршина И. А. Незаконная добыча рыбы. Уголовно-правовой и криминологический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. С. 120–134.
12. Ролик А. И. Налоговая преступность, криминогенные детерминанты и предупреждение (по материалам о налоговых преступлениях в рыбной, лесной отраслях и топливно-энергетическом комплексе): дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 123–149.
13. Хатов Э. Б. Состояние единого информационного пространства органов прокуратуры, иных правоохранительных, а также контрольно-надзорных органов и судов // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3. С. 38–41.

© Жеребцова Татьяна Эдуардовна (zherebtsova.t.e@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»