

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА

Бессарабов В.Г.¹, Какителашвили М.М.²

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется практика применения административной ответственности за нарушение законов в сфере охраны животного мира. Животный мир играет важную роль в различных экосистемах и является индикатором их состояния. Несмотря на то, что в Российской Федерации сформирован значительный массив законодательства, направленного на правовую охрану животного мира, ситуация в сфере охраны животного мира характеризуется ростом и высокой латентностью правонарушений. Данный вывод подтверждается результатом опроса прокурорских работников, 87% из числа опрошенных считают распространенным явлением нарушение законодательства охраны объектов животного мира. Одной из проблем, связанных с низким количеством выявляемых административных правонарушений в сфере охраны животного мира, по мнению авторов, является отсутствие заинтересованности уполномоченных лиц (инспекторов) в выявлении таких правонарушений. Животный мир является одним из компонентов окружающей среды, поэтому любое негативное воздействие на другие компоненты, такие как атмосферный воздух, вода, земля и др., также оказывает негативное влияние на животный мир. Авторам представляется целесообразным внедрение практики привлечения к административной ответственности и взысканию причиненного ущерба не только за загрязнение атмосферного воздуха, почв, незаконную вырубку, но и за негативные последствия, наступившие вследствие этого для объектов животного мира и водных биоресурсов. Авторы приходят к выводу о целесообразности при выявлении нарушений правил охраны объектов животного мира контролирующим органам привлекать к административной ответственности одновременно и должностное и юридическое лицо, нарушивших законодательство в этой сфере.

Ключевые слова: законность, прокурорский надзор, животный мир, природопользование, экология, административная ответственность, административный кодекс, КоАП, Россия, РФ.

SOME QUESTIONS OF THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF LAWS IN THE SPHERE OF FAUNA PROTECTION APPLICATION

Vladimir G. Bessarabov¹, Mikhail M. Kakitelashvily²

ABSTRACT

It the article authors analyze practice of administrative responsibility for violation of the laws in the field of wildlife protection. Fauna plays an important role in different ecosystems and is an indicator of their condition. Despite the fact, that in the Russian Federation formed a significant body of legislation for the legal protection of the animal world, the situation in the sphere of protection of fauna is characterized by growth and high latency offenses. This conclusion is confirmed by the result of the survey of prosecutors and 87% of those surveyed believe in widespread violation of the law of protection of wildlife. One of the problems associated with a low number of detected administrative violations in the field of wildlife protection, according to the authors, is the lack of interest of the authorized persons (inspectors) in the detection of such offenses. Fauna is one of the components of the environment, so that any negative impact on other components, such as air, water, earth, etc., also has a negative impact on wildlife. Authors present the appropriate implementation of the practice of bringing to administrative responsibility and recovery of damages not only for air pollution, soil, illegal logging, but also for the negative consequences occurred as a result of this to wildlife and aquatic biological resources. Authors conclude the feasibility of the detection of violations of rules of protection of wildlife control authorities, involved in the administrative responsibility of both the official and legal persons who have violated the law in this area.

Key words: legality, public prosecutor's supervision, fauna, environmental management, ecology, administrative responsibility, administrative code, Code of Administrative Offences, Russia, Russian Federation.

Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира
Bessarabov V.G., Kakitelashvily M.M. Some Questions of the Administrative Responsibility for Violations of Laws in the Sphere of Fauna Protection Application

Проблема охраны объектов животного мира в современный период признана на международном и национальном уровнях как одна из ключевых для сохранения биоразнообразия, имеющего экологическое, генетическое, социальное, экономическое, научное, воспитательное, культурное, рекреационное и эстетическое значение. Животный мир играет важную роль в различных экосистемах и является индикатором их состояния. Совершенно очевидно, что без сохранения животного мира невозможно обеспечить благоприятную окружающую среду для настоящего и будущих поколений.

В Российской Федерации сформирован значительный массив законодательства, направленного на правовую охрану животного мира. Так, Экологическая доктрина Российской Федерации (1) и Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года к основным направлениям государственной политики в области экологии относит охрану объектов животного мира.

Однако ситуация в сфере охраны животного мира характеризуется ростом и высокой латентностью правонарушений. Так, например, проведенный опрос среди слушателей Факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации показал, что 87% из числа опрошенных считают распространенным явлением нарушения законодательства охраны объектов животного мира.

Прокурорская практика свидетельствует, что одним из эффективных механизмов охраны животного мира, на что обращают внимание ученые и практики, является привлечение к административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира [10].

Вместе с тем, правоприменение ряда статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в сфере охраны животного мира характеризуется малым количеством возбужденных

административных дел (см. таб. 1), и небольшим количеством привлеченных к административной ответственности лиц (см. таб. 2).

Таблица 1. Количество возбужденных дел об административных правонарушениях, 2009 – 2015 гг. (2)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Уничтожение мест обитания животных ст. 8.29 КоАП РФ	85	45	50	25	105	13	28
Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений ст. 8.35 КоАП РФ	41	58	34	30	26	23	22
Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов ст. 8.36 КоАП РФ	63	39	39	42	38	40	26
Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира ст. 8.37 КоАП РФ	13474 8	12770 2	11609 6	11164 9	10095 6	97474	99145
Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях ст. 8.39 КоАП РФ	182	558	276	208	179	200	233

Таблица 2. Количество привлеченных к административной ответственности (граждан, должностных лиц, юридических лиц), 2009 – 2015 гг.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Уничтожение мест обитания животных ст. 8.29 КоАП РФ	1	0	3	1	72	0	2
Уничтожение редких и находящихся под угрозой	46	52	27	25	44	23	28

Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира
Bessarabov V.G., Kakitelashvily M.M. Some Questions of the Administrative Responsibility for Violations of Laws in the Sphere of Fauna Protection Application

исчезновения видов животных или растений ст. 8.35 КоАП РФ							
Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов ст. 8.36 КоАП РФ	63	36	42	43	37	43	24
Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира ст. 8.37 КоАП РФ	1151 65	10957 4	10054 3	94813	88832	86604	83949
Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях ст. 8.39 КоАП РФ	182	631	303	208	186	211	221

Из рассмотренных составов правонарушений в сфере охраны объектов животного мира наиболее распространенным правонарушением является состав, предусмотренный ст. 8.37 КоАП РФ. В то же время, полагаем, что значительное количество привлеченных к ответственности по этой статье связано с относительно легкой выявляемостью данного состава правонарушения. По другим статьям дела об административных правонарушениях либо не возбуждались, либо их количество представляется незначительным. При этом количество привлеченных к административной ответственности еще меньше.

Можно сделать вывод либо о крайне малом количестве правонарушений в сфере охраны животного мира, либо их скрытом характере или неспособностью компетентных органов противостоять таким правонарушениям.

Статистические данные не всегда отражают происходящие в действительности процессы. Так, например, результаты проведенных в Академии Генеральной прокуратуры РФ исследований проблем

законности в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных свидетельствуют о латентности совершаемых правонарушений, предусмотренных ст. 8.35 КоАП РФ (Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений) [5].

При этом, одной из проблем, связанных с низким количеством регистрируемых правонарушений по рассмотренным составам, является отсутствие заинтересованности уполномоченных лиц (инспекторов) в выявлении таких правонарушений.

Проиллюстрируем данный вывод на показателях, характеризующих результаты охраны территорий государственных природных заповедников в Российской Федерации (см., таб. 3).

Таблица 3. Сведения о результатах охраны территорий государственных природных заповедников Российской Федерации в 2008-2014 гг. (3)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Количество заповедников	101	101	101	98	98	102	103
Численность службы охраны в одном заповеднике (в среднем, чел.)	20,37	19,91	20,42	21,85	23,19	23,51	23,57
Количество составленных протоколов в одном заповеднике (в среднем, шт.)	36,51	37,95	40,02	41,24	38,88	45,08	34,52
Количество протоколов, составленных одним госинспектором (в среднем, шт.)	1,79	1,91	1,96	2,04	1,68	1,92	1,46
Взыскано штрафов одним госинспектором (в среднем, тыс. руб.)	1 770	1 350	1 486	1 458	1 292	1 442	2 738

Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира
Bessarabov V.G., Kakitelashvily M.M. Some Questions of the Administrative Responsibility for Violations of Laws in the Sphere of Fauna Protection Application

Как видно из представленной таблицы, один инспектор в среднем составляет 1,5 административного протокола в год (!), а размер взысканного штрафа составляет всего лишь 2 738 руб. Как нам представляется, данная статистика не отражает реальное состояние дел в сфере охраны природных заповедников и объектов животного мира в Российской Федерации.

Одна из причин низкой активности инспекторов – отсутствие у них денежной мотивации. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 3.5 КоАП РФ, ст. 41 и 46 Бюджетного кодекса РФ сумма административного штрафа в полном объеме подлежит зачислению в бюджеты муниципальных районов по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа.

По мнению ряда директоров заповедников [4], часть этих средств должна направляться на поощрение работников отделов охраны, поскольку такие надбавки к зарплате будут стимулировать их личную заинтересованность в результатах труда, что приведет к повышению качества работы.

Еще один способ стимулирования работы инспекторов – поощрение инспекторов за счет грантов общественных организаций экологической направленности.

Другое мнение у представителей Росприроднадзора. В условиях дефицита финансовых средств государственные органы используют финансовые возможности различных организаций экологической направленности, в том числе финансируемых из-за рубежа. Например, часть транспортных средств и иного оборудования госохотнадзора Приморского и Хабаровского краев, Амурской области и др. поставлена этими общественными организациями на деньги международных фондов. Администрации особо охраняемых природных территорий также постоянно получают материальную помощь в виде грантов и пожертвований на различные цели. В ряде случаев вознаграждения выплачиваются государственным инспекторам в обход их руководства за проведение рейдовых мероприятий.

Но такая ситуация породила зависимость сотрудников государственных учреждений от таких организаций и от их грантов.

По мнению ряда специалистов Росприроднадзора, деятельность таких общественных организаций все больше становится похожа на экологический бизнес с жесткой конкуренцией, где знаковые виды животных и знаковые мероприятия используются для получения денег из международных фондов.

По нашему мнению, в нынешней непростой финансовой ситуации гранты общественных организаций экологической направленности – это один из возможных путей активизации деятельности в сфере охраны животного мира. Но эта деятельность может осуществляться только на законных основаниях. Хотя, конечно же, в отсутствие заинтересованности инспекторов госохотнадзора даже безупречно составленные административные нормы не смогут быть реализованы.

Отметим еще одну проблему – взыскание штрафов за нарушения законодательства об охране животного мира (см.: таб. 4).

Таблица 4. Суммы наложенных и взысканных штрафов в 2014-2015 г.

	2014 г.			2015 г.		
	Сумма наложенного штрафа, тыс. руб.	Сумма взысканного штрафа, тыс. руб.	доля взысканных штрафов от суммы наложенных штрафов	Сумма наложенного штрафа, тыс. руб.	Сумма взысканного штрафа, тыс. руб.	доля взысканных штрафов от суммы наложенных штрафов
ст. 8.29 КоАП РФ	2880,5	2135,5	74%	0,6	0,6	100%
ст. 8.35 КоАП РФ	115,1	84,3	73%	1386,5	905	65%
ст. 8.36 КоАП РФ	226724,8	178507,9	78%	138,3	138,6	99%
ст. 8.37 КоАП РФ	2294	1241,6	54%	221291,1	181653,1	82%
ст. 8.39 КоАП РФ	2880,5	2135,5	74%	3667,5	1316,1	35%

Целью привлечения к административной ответственности является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст.

Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира
Bessarabov V.G., Kakitelashvily M.M. Some Questions of the Administrative Responsibility for Violations of Laws in the Sphere of Fauna Protection Application

3.1 КоАП РФ). Воздействие административного наказания должно быть направлено на недопущение совершения правонарушения в дальнейшем. Достижению этой цели способствует присущая всем административным взысканиям функция применения кары (наказания) [7]. Однако этого не происходит. Так, сумма взысканных штрафов составляет всего лишь 50-80% от суммы наложенных штрафов по ст. 8.37 КоАП РФ, а по ст. 8.39 КоАП РФ взыскивается только половина штрафов. Таким образом, если только каждый второй штраф взыскивается, то, пожалуй, можно говорить о безнаказанности правонарушителей.

Одновременно, не стоит полагать, что достаточно только ввести закон, да жестче – и вредное явление, за которое он наказывает, исчезнет [6]. Необходимо не только совершенствовать КоАП РФ в части ужесточения штрафов по данной категории дел, но и повышение эффективности применения его норм в части взыскания штрафов.

Какие же меры могут способствовать повышению эффективности реализации норм КоАП РФ?

Во-первых, животный мир является одним из компонентов окружающей среды, поэтому любое негативное воздействие на другие компоненты, такие как атмосферный воздух, вода, земля и др., также оказывает негативное влияние на животный мир. Поэтому необходимо внедрение практики привлечения к ответственности и взыскания причинного ущерба не только, например, за загрязнение атмосферного воздуха, почв, незаконную рубку, но и за негативные последствия, наступившие вследствие этого для объектов животного мира и водных биоресурсов.

Так, например, Братской природоохранной прокуратурой в судебном порядке в интересах Российской Федерации взыскан ущерб, причиненный окружающей среде – животному миру и среде его обитания с природопользователями осуществляющих незаконную рубку лесных насаждений на участках охотничьих угодий. Суд, удовлетворяя требования прокурора, указал, что сам факт хозяйственной деятельности по рубкам древесины свидетельствует

об уничтожении среды обитания животного мира.

Во-вторых, как показывает анализ материалов правоприменительной практики, в ряде случаев к административной ответственности привлекаются в основном должностные лица, а не юридические лица. Например, по ст. 8.36 КоАП РФ (Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов) количество привлеченных к административной ответственности юридических лиц в 3 раза меньше, чем должностных лиц, а по ст. 8.37 (Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира) количество привлеченных к административной ответственности юридических лиц почти в 5-7 раз меньше, чем должностных лиц.

Причина этого заключается, как нам представляется, в том, что при попустительстве или даже с помощью должностных лиц уполномоченных органов юридическое лицо – нарушитель уклоняется от ответственности, поскольку размер административных штрафов для должностных лиц существенно ниже, чем для юридических лиц. Например, ч. 3 ст. 8.37 КоАП РФ за нарушение правил пользования объектами животного мира налагает административный штраф на должностных лиц – от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или без таковой, а на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей с конфискацией орудий добывания животных или без таковой. То есть, размер штрафа для должностного лица в 20 раз (!) меньше, чем для юридического лица.

Следует учитывать, что согласно ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ назначение административного наказания физическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное юридическое лицо. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» отмечается,

Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира
Bessarabov V.G., Kakitelashvily M.M. Some Questions of the Administrative Responsibility for Violations of Laws in the Sphere of Fauna Protection Application

что КоАП РФ не предусматривает в подобных случаях каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц (п. 15).

При этом органам прокуратуры и прокурорам представляется целесообразным при выявлении нарушений правил охраны объектов животного мира активнее привлекать к административной ответственности одновременно и должностное лицо, и юридическое лицо нарушивших законодательство в этой сфере.

ПРИМЕЧАНИЯ

(1) Опрос путем анкетирования проводился в январе 2015 г. среди слушателей Факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры РФ. Всего обработана 100 анкет.

(2) Форма федерального статистического наблюдения 1-АЭ «Сведения о выявленных административных правонарушениях в сфере экономики».

(3) По материалам Государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» за 2008-2014 гг.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Артамонова М.А. Об объекте экологических преступлений и проступков // Законодательство. 2009. № 4.
 [2] Беляевская О.Я. Административная ответственность в области охраны окружающей среды и природопользования на примере судебной практики Республики Крым (правовые аспекты) // Петербургский юрист. 2015. № 5.
 [3] Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере охраны окружающей среды // Законность. 2010. № 9.
 [4] Долганов С.М. Правовые и организационные

проблемы обеспечения режима особой охраны животного мира на территории Дальневосточного морского заповедника и пути их решения // Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира: сборник материалов круглого стола (10 апреля 2015 г., г. Москва). М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015.

[5] Какителашвили М.М., Щукина Н.В. Обеспечение законности в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных мерами прокурорского надзора // Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира: сборник материалов круглого стола (10 апреля 2015 г., г. Москва). М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015.

[6] Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность: монография. М.: Российское право, 1992.

[7] Максимов И.В. Административные наказания: монография. М.: Норма. 2009.

[8] Нестерова А.Ю. Защита беззащитных. О практике прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов // Прокурор. 2015. № 4.

[9] Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2014.

[10] Халчанский С.А. Охрана животного мира средствами административной ответственности (по материалам Магаданской области). Диссертация кандидата юридических наук. М., 2004.

REFERENCES

- [1] Artamonova M.A. About the Object of Ecological Crimes and Offenses // Zakonodatelstvo. 2009. No. 4.
 [2] Belyaevskaya O.Ya. Administrative Responsibility in the Field of Environmental Protection and Environmental Management on the Example of Court Practice of the Republic of Crimea (Legal Aspects) // Peterburgskij jurist. 2015. No. 5.
 [3] Dobrecov D.G., Suslova N.V. Role of the Prosecutor's Office in the Law Enforcement Sphere of the Environmental Protection // Zakonnost. 2010. No. 9.

Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушения законов в сфере охраны животного мира
Bessarabov V.G., Kakitelashvily M.M. Some Questions of the Administrative Responsibility for Violations of Laws in the Sphere of Fauna Protection Application

[4] Dolganov S.M. Legal and Organizational Problems of Providing the Mode of Special Protection of Fauna in the Territory of the Far East Sea Reserve and Ways of Their Solution // Problem of Legislation on Protection of Fauna Performance: Collection of Materials of the Round Table (April 10, 2015, Moscow). Moscow: Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2015.

[5] Kakitelashvili M.M., Shhukina N.V. Law Enforcement in the Sphere of the Rare and Being Under the Threat of Disappearance Animal Species Protection by Measures of Public Prosecutor's Supervision // Problem of Legislation on Protection of Fauna Performance: Collection of Materials of the Round Table (April 10, 2015, Moscow). Moscow: Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2015.

[6] Карпец И.И. Crime: Illusions and Reality: Monograph. Moscow: Rossijskoe pravo, 1992.

[7] Maksimov I.V. Administrative Punishments: Monograph. Moscow: Norma. 2009.

[8] Nesterova A.Yu. Protection of Defenseless. About the Practice of Public Prosecutor's Supervision over the Performance of Laws on Protection and Use of Objects of Fauna, Hunting and Preserving Hunting Resources // Prokuror. 2015. No. 4.

[9] Palamarchuk A.V. Public Prosecutor's Supervision over the Ecological Legislation Performance: Textbook. Moscow: Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2014.

[10] Xalchanskij S.A. Protection of Fauna by Means of the Administrative Responsibility (on Materials of the Magadan Region). Thesis of the Candidate of Jurisprudence. Moscow, 2004.

демии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [mmk2010@yandex.ru]

AUTHOR INFORMATION

1. **Vladimir G. Bessarabov** – Doctor of Laws, Professor, Professor of the Department of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation [mmk2010@yandex.ru]

2. **Mikhail M. Kakitelashvily** – Doctor of Philosophy (Law), Leading Researcher of the Department at the Research Institution of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation [mmk2010@yandex.ru]

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

1. **Бессарабов Владимир Григорьевич** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [mmk2010@yandex.ru]

2. **Какителашвили Михаил Михайлович** – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела Научно-исследовательского института Ака-