

Автор  
514

f

САРАТОВСКИЙ ОРДЕНА "ЗНАК ПОЧЕТА" ПЮРИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
ИМЕНИ Д. И. Курского

Для служебного пользования  
Экз. № 30

На правах рукописи

ГАЙДАНОВ ОЛЕГ ИВАНОВИЧ

УДК 343.1

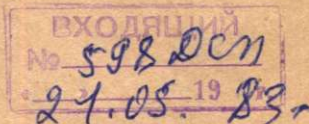
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ  
ОБ ОХРАНЕ РЫБНЫХ ЗАПАСОВ

Специальность: № 12.00.09 - уголовный процесс;  
судоустройство; прокурорский надзор;  
криминалистика

А в т о р е ф е р а т

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

САРАТОВ 1983



Диссертация выполнена на кафедре уголовного процесса Саратовского ордена "Знак почета" юридического института им. Д.И.Курского.

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор - В.Я.Чеканов

Официальные оппоненты :

доктор юридических наук, профессор Берензон А.Д.  
кандидат юридических наук, доцент Михайленко А.Р.

Ведущее учреждение - Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности

Защита диссертации состоится "16" июня 1983г.  
в 15 часов на заседании специализированного Совета № К-063.82.02 по присуждению ученой степени кандидата юридических наук в Саратовском ордена "Знак почета" юридическом институте им. Д.И.Курского /Саратов, 410720, ул.Чернышевского 104/

С диссертацией можно ознакомиться  
в библиотеке института.

Автореферат разослан "14" июля 1983г.

7718ст

Степанов



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы: Одной из важнейших задач, стоящих сегодня перед человечеством, является проблема охраны окружающей природной среды. В условиях научно-технического прогресса, бурного развития промышленности, транспорта, сельского хозяйства, когда создаются мощные средства воздействия на природу, настоятельной необходимостью становится бережное, научно-обоснованное использование ее богатств.

Вопросы охраны природы и рациональное использование ресурсов нигде не ставятся так широко, как в Советской стране. Они находятся в центре внимания Советского государства с первых дней его существования. Создатель Коммунистической партии и первого в мире социалистического государства В.И. Ленин много сил и времени уделял тому, чтобы, ставя природные богатства на службу народа, использовать их бережно, на научной основе. Ленинские идеи охраны природы и максимально эффективного использования ее богатств находят реальное воплощение в политике КПСС и деятельности Советского государства.

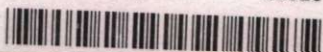
В осуществлении Продовольственной программы, большая роль отведена использованию природных богатств страны. Важное значение придается рыбным запасам. Предусматривается значительно увеличить продуктивность рыбного хозяйства, обеспечить бесперебойное обеспечение населения рыбными продуктами.<sup>I</sup>

Для этого необходимо, как отмечено в постановлении Президиума Верховного Совета СССР от 7 сентября 1982 года "О реализации

I Продовольственная программа СССР на период до 1990 года и меры по ее реализации: материалы майского Пленума ЦК КПСС. М., Политиздат, 1982, с.5.

код экземпляра

58320



Українськй юридичнй  
академія

Інв. № 7718сн

требований законодательства об охране и воспроизводстве рыбных ресурсов и увеличении рыб в внутренних водоёмах для пополнения продовольственных ресурсов страны", усилились государственный контроль за соблюдением требований законодательства об охране и воспроизводстве рыбных ресурсов.<sup>1</sup> Все более важной становится задача обеспечения должного правопорядка в области использования и охраны рыбных запасов.

Необходимость дальнейшего совершенствования охраны рыбных запасов и рационального их использования обусловлена также расширяющимся использованием рыбохозяйственных водоёмов предприятиями промышленности, гидростроительством и орошаемым земледелием, развитием ряда отраслей народного хозяйства. В этой связи преступное отношение к природным ресурсам, загрязнение рыбохозяйственных водоёмов представляет повышенную общественную опасность.

Важными средствами обеспечения охраны рыбных запасов выступают надлежащее правовое регулирование отношений по использованию и охране рыбных запасов и высший надзор прокуратуры за точным исполнением и единообразным применением законов об охране рыбных запасов.

Исследования констатируют, что в целом по стране нарушения законодательства об охране рыбных запасов значительны. По данным Главного управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР число выявленных нарушений законодательства об охране рыбных запасов и Правил рыболовства в стране за период 1975 по 1980 г.г. увеличилось на 30,9 %.

---

1. Вестник Верховного Совета СССР, 1982, № 37, стр. 696



Президиум Верховного Совета СССР в постановлении от 12 января 1983 года "О деятельности прокуратуры СССР" потребовал от Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров при осуществлении высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов наряду с другими вопросами обратить особое внимание на всемерную охрану природных ресурсов.<sup>1</sup> В этой связи возникает задача повышения уровня прокурорской работы, связанной с исполнением законов об охране рыбных запасов.

Многие общетеоретические и специальные проблемы правовой охраны природы исследованы в трудах Г.А.Аксененка, Т.А.Бушуевой, Н.Д.Казанцева, О.С.Колбасова, А.Е.Лунева, Ю.И.Ляпунова, В.В.Петрова.

Что же касается аспектов борьбы с нарушениями законодательства об охране рыбных запасов средствами прокурорского надзора, то они специально и тем более комплексному исследованию не подвергались. В последние годы эта область прокурорской деятельности стала привлекать ученых и практиков. В печати появилось несколько статей, освещающих вопросы браконьерства и нарушениями законов об охране рыбных запасов. Важность и недостаточность исследования проблемы обусловили выбор темы диссертации и основные направления исследования.

Методическая основа, методика исследования, научная обоснованность и достоверность

Методической основой исследования являются труды классиков марксизма-ленинизма, положения Программы КПСС, Конституции СССР, решения

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1983, № 3, ст. 33.

съездов КПСС и Пленумов ЦК КПСС, постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, выступления руководителей партии и правительства по вопросам охраны и использования ресурсов природы. В диссертации проанализировано относящееся к теме исследования общесоюзное и республиканское законодательство. Автором изучена литература по охране природы, прокурорскому надзору, криминологии, уголовному и уголовно-процессуальному праву, а также гражданскому и административному праву, использованы постановления Пленума Верховного Суда СССР, приказы, указания, инструкции Прокуратуры СССР, МВД СССР, Министерства рыбного хозяйства СССР и Главрыбвода, других министерств и ведомств.

Обоснованность и достоверность высказанных в диссертации научных положений, выводов и рекомендаций обеспечивается анализом законодательства, статистических данных правоохранительных и природоохранительных органов, материалов проверок и обобщений, проведенных Прокуратурой СССР, Прокуратурой РСФСР и Прокуратурой Казахской ССР, некоторых краевых, областных, городских и районных прокуратур, данных бассейновых управлений по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, административной, прокурорско-следственной и судебной практики.

Диссертантом учтены выводы и рекомендации по вопросам теории и практики прокурорского надзора, разработанные в исследованиях проблем прокурорского надзора. Использован также многолетний опыт работы автора прокурором района, заместителем и первым заместителем прокурора области и в аппарате Прокуратуры Казахской ССР.

Изучено 1150 уголовных дел и материалов о браконьерстве, 740 материалов об административных правонарушениях, рассмотренных органами рыбоохраны и водного надзора, 310 представлений, протестов и иных актов прокурорского реагирования; проинтервьюировано 85 прокурорско-следственных работников и инспекторов органов рыбоох-



раны.

Научная новизна исследования. Проблема прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов в теории прокурорского надзора еще не подвергалась комплексному исследованию. Выполненная работа является первой попыткой на диссертационном уровне исследования проблем прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов.

Автором выносятся на защиту следующие основные положения: обоснование места, предмета, объекта и пределов прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов в многогранной деятельности прокурора и его предупредительного значения для охраны природы; основы методики осуществления надзора на этом участке; выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию, оптимизации работы прокурора по борьбе с браконьерством и нарушениями законов об охране рыбных запасов.

Практическая значимость исследования и апробация его результатов. Содержащиеся в диссертации предложения и рекомендации могут быть использованы в прокурорской деятельности, а также при подготовке методических пособий для прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов. Они могут быть также использованы в целях совершенствования нормативно-регулирующего охраны рыбных запасов. Отдельные выводы, полученные в результате исследования, могут быть учтены органами рыбоохраны и другими природоохранительными органами в своей практической деятельности.

Некоторые рекомендации внедрялись в практику по мере их разработки. По результатам исследования, неоднократно обсуждавшимся на коллегии прокуратуры и координационном совещании правоохранительных и природоохранительных органов, были приняты решения по повышению уровня прокурорского надзора, усилению борьбы с бра-

коньерством и другими правонарушениями. Разработанные автором методические рекомендации по надзору за исполнением законов об охране рыбных запасов направлены прокурорам на места для руководства. Ряд выводов положены в основу предложений, внесенных прокурором Казахской ССР в Совет Министров Каз.ССР и в органы управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства.

На основе предложений автора в целях усиления борьбы с браконьерством, своевременного и правильного оформления материалов, передаваемых в следственные органы, Главрыбвод Министерства рыбного хозяйства СССР 7 мая 1980 года направил подчиненным бассейновым управлениям соответствующее указание.

Диссертант выступал с сообщениями по теме исследования на научно-практических конференциях и семинарах практических работников правоохранительных и природоохранительных органов. По результатам диссертационного исследования опубликовано 6 статей.

Диссертация состоит из введения, четырех глав и заключения.

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи работы, формируются основные положения.

В первой главе - "Законодательство об охране рыбных запасов и роль прокурорского надзора в обеспечении его исполнения" - проведен анализ правовой основы деятельности прокурора в рассматриваемом направлении.

Разработкой рационального пользования рыбными запасами, как и всеми природными ресурсами, занимаются многие отрасли науки. Изучаются общие законы природы, конкретная взаимосвязь отдельных ее компонентов, вырабатываются научно-обоснованные правила и нормы по использованию природных ресурсов, предлагаются меры по восстановлению и умножению их запасов.



Анализируя мнения представителей различных отраслей науки о взаимосвязи обеспечения охраны природы и рационального использования природных ресурсов, автор поддерживает мнение о том, что диалектико-материалистической базой в движении за охрану природы должен служить закон о всеобщей взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и предметов в природе, согласно которому охрана природы и использование природных ресурсов - две стороны одного явления, друг с другом связанные.

Также, как и охрана природы в целом, охрана рыбных запасов - это многосторонняя хозяйственная, плановорегулирующая и правотворческая деятельность Советского государства и его органов, направленная на рациональное использование запасов, охрану и их воспроизводство.

Рассматривая многие аспекты понятия правовой охраны рыбных запасов, а также задачи правового регулирования и использования их, автор определяет правовую охрану рыбных запасов как установленную законом систему нормативных мер, направленных на организацию охраны рыбных запасов и такое рациональное ведение промысла и использование рыбохозяйственных водоемов (с учетом сложной совокупности взаимосвязанных между собой водной среды, животного и растительного мира), которая максимально обеспечивает общество рыбными продуктами в настоящем, сохранила бы условия для воспроизводства рыбы в водоемах.

Система рыбоохранных мер правового характера охватывает также меры административной, уголовной и гражданской ответственности. Осуществляется правовая охрана как самим государством в лице его соответствующих органов, так и общественными организациями.

Основными законодательными актами, регулирующими порядок пользования рыбными запасами, является Закон СССР об охране и использовании животного мира, Положение об охране рыбных запасов и о

регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 года.

Действующая система нормативных мер по охране рыбных запасов включает в себя также Правила рыболовства, разрабатываемые Министерством рыбного хозяйства СССР по отдельным рыбохозяйственным водоемам и бассейнам, правила и инструкции, издаваемые органами государственного управления рыбным хозяйством и другие правовые акты, в том числе решения местных Советов и их исполкомов.

В главе содержится анализ действующего законодательства, регулирующего охрану и использование рыбных запасов. Отмечается, что сохранение и рациональное использование рыбных запасов невозможно без организации эффективного контроля.

Под контролем за использованием и охраной рыбных запасов понимается деятельность уполномоченных на то органов государства по обеспечению выполнения всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, государственными, кооперативными и другими общественными предприятиями, учреждениями, организациями, также гражданами обязанностей по охране рыбных запасов, соблюдению установленного порядка пользования или иных правил, установленных законодательством об охране рыбных запасов.

В отличие от контроля за охраной других объектов природных ресурсов, контроль в области использования и охраны рыбных запасов имеет свои особенности, обусловленные правовым обеспечением рационального использования не только непосредственно рыбы, но и среды ее обитания - рыбохозяйственных водоемов.

Система природоохранительного контроля в СССР (включая и контроль за охраной рыбных запасов) предусматривает государственный надведомственный контроль, ведомственный, производственный контроль.<sup>I</sup>

---

<sup>I</sup> Петров В.В. Организационно-правовые формы природоохранительного контроля. - В кн.: Правовая охрана природы (Под ред. Петрова В.В. М., изд-во Моск. ун-та, 1960, стр. 79.



Согласно закону государственный природоохранный контроль осуществляется Советами народных депутатов их исполнительными и распорядительными органами, а также уполномоченными органами государства в порядке, установленном законодательством Союза ССР и союзных республик.

Высший государственный контроль за использованием и охраной рыбных запасов, как и всех природных богатств страны, осуществляют высшие органы государственной власти. Специальный государственный контроль непосредственно и в полном объеме за охраной рыбных запасов возложен на ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ОХРАНЕ И ВОСПРОИЗВОДСТВУ РЫБНЫХ ЗАПАСОВ И РЕГУЛИРОВАНИЮ РЫБОЛОВСТВА.

Главное управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главрыбвод) – самостоятельное структурное подразделение Министерства рыбного хозяйства СССР. Свою деятельность оно осуществляет через бассейновые управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства. В их составе имеются отделы рыбоохраны, областные и районные инспекции рыбоохраны. Бассейновые управления, создаваемые независимо от административно-территориального деления, подчиняются непосредственно Главрыбводу.

На Главрыбвод возложен контроль за выполнением решений правительства и приказов Министерства рыбного хозяйства СССР по вопросам охраны и воспроизводству запасов рыб и других водных животных, а также регулирование их промысла.

Помимо контроля, Главрыбвод осуществляет и иные функции, связанные с руководством хозяйственной деятельностью – регулирует рыболовство, отводит рыбопромысловые участки и выдает разрешение на добычу рыбы. Главрыбвод не только контролирует деятельность организаций, занимающихся рыболовством, но и сам наряду с ними выполняет наиболее сложные мероприятия, направленные на восста-

новление рыбных ресурсов.

Однако осуществлению одной из основных задач - контролю за рациональным использованием рыбных запасов и их охраной - существенно, по мнению автора, мешает ведомственная подчиненность Главрыбвода Министерству рыбного хозяйства СССР, руководство которого несет ответственность за выполнение государственного плана по вылову рыбы.

В теоретическом аспекте предпринята попытка раскрыть функции контроля за охраной рыбных запасов и через другие государственные органы, также осуществляющие контроль за охраной отдельных качественных свойств природного объекта, в том числе и за охраной рыбных запасов. Однако, как отмечает автор, проблема контроля еще не разрешена, так как осуществляют контроль до настоящего времени ведомства, занимающиеся эксплуатацией рыбных и водных ресурсов страны, а это приводит порой к установлению не государственного, а узковедомственного контроля, не обеспечивающего надлежащей охраны. На практике это порождает вредные для интересов государства и общества тенденции узковедомственного отношения как к использованию, так и к охране рыбных запасов.

В связи с этим в диссертации обосновывается целесообразность создания надведомственного союзно-республиканского органа - ГОСУДАРСТВЕННОГО КОМИТЕТА ПО ОХРАНЕ И РАЦИОНАЛЬНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ с сосредоточением в нем контрольных функций и подчинением его непосредственно Совету Министров СССР.

Определенное внимание в работе уделяется роли органов народного контроля, внутренних дел, суда и юстиции в охране рыбных запасов. Изучение деятельности органов внутренних дел показывает, что специально созданные отделы внутренних дел по обслуживанию акваторий рыбохозяйственных водоемов в своей работе дублируют, а по-



рой и фактически подменяют деятельность органов рыбоохраны. Устранению этого, считает автор, способствовала бы регламентация их деятельности путем разработки типового положения об отделе.

Важными средствами обеспечения охраны рыбных запасов выступают правовое регулирование отношений по использованию и охране рыбных запасов и высший надзор прокуратуры за точным исполнением и единообразным применением законов об охране рыбных запасов. Автор анализируются признаки, характеризующие прокурорский надзор как высший надзор за точным исполнением законов. Кроме названных в теории прокурорского надзора основных шести признаков, автор считает правомерным в понятие высшего надзора включить также и такой юридический признак, как организующая роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов. В своей совокупности эти признаки дают полное представление о прокурорском надзоре как особой форме государственной деятельности.

В диссертации уделено внимание соотношению прокурорского надзора и контроля. Отмечается, что осуществляемый прокуратурой высший надзор за исполнением законов в отличие от контроля имеет иной характер, действует на основе иных принципов, имеет свою специфику.

Различие проявляется и в формах и методах, которые применяются при осуществлении ведомственного контроля и прокурорского надзора.

Надзор прокуратуры за исполнением законов об охране рыбных запасов носит многоаспектный характер. Во-первых, прокуратура осуществляет надзор за законностью принимаемых министерствами (ведомствами) и государственными комитетами ведомственных подзаконных актов в области регулирования, использования и охраны рыбных запасов и среды их обитания—рыбохозяйственных водоемов, во-вторых, надзор за точным соответствием актов, принимаемых на предприятиях,

организациях и учреждениях, занимающихся использованием рыбных запасов, их регулированием и охраной, в-третьих, она обеспечивает надзор за соответствием действий должностных лиц предприятий и других звеньев управления требованиям законодательства об охране рыбных запасов.

Проанализировав изложенные в научной литературе мнения о предмете, объекте и пределах прокурорского надзора, автор определяя предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов подчеркивает, что особенностью прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов, является то, что он главным образом осуществляется в отношении государственных органов и общественных организаций, на которые законом возложены строго определенные специфические обязанности по регулированию использования и охраны рыбных запасов, борьбе с браконьерством. Поэтому сосредоточение надзора за законностью в деятельности этих органов и их должностных лиц - главное условие высокоэффективной работы прокурора. Такое сосредоточение усилий не исключает реагирования прокурора на действия граждан, нарушающих законодательство об охране рыбных запасов.

Надзор за исполнением законов об охране рыбных запасов осуществляется как в порядке общего надзора, так и при надзоре за исполнением законов в уголовном и гражданском судопроизводстве.

Во второй главе - "Источники информации и средства выявления нарушений законов об охране рыбных запасов" - анализируется специфика источников информации и способов выявления нарушений законов, рассматривается программа и методика проверки исполнения законов на месте.



Автор сосредоточил свое внимание на недостаточно разработанных вопросах, имеющих непосредственное отношение к борьбе с браконьерством и нарушениями законов об охране рыбных запасов. Информированность прокурора об указанных нарушениях законов является одной из предпосылок правильности принимаемых мер, а сами меры должны соответствовать имеющимся в распоряжении прокурора сведениям о нарушении закона. Исследования показывают, что несмотря на сложившуюся в органах прокуратуры определенную практику накопления, переработки и использования сведений о нарушениях закона, прокурор нередко ощущает недостаток в нужной информации. Это отрицательно влияет на эффективность прокурорского надзора. На этой основе автором делается вывод о том, что для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов инициатива прокурора должна быть проявлена прежде всего в поиске сведений (сигналов) о их нарушении. Диссертант разделяет мнение о том, что обеспеченность своевременно поступающей, полной, достоверной и сопоставимой информацией, характеризующей состояние законности на объектах, на которые распространяются надзорные функции прокуроров, — неременное условие высокой эффективности в работе.<sup>I</sup>

Для выполнения своих обязанностей прокуратура располагает совокупностью установленных законом способов выявления нарушений законов. Исследуя их, автор определил восемь основных способов (правовых средств), применяемых в практике для выявления нарушений законов об охране рыбных запасов. Использование некоторых из них затруднено тем, что отдельные руководители предприятий и организа-

---

I См.: Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры. Автореферат докторской диссертации. М., 1977, с.16.

ций, несмотря на предусмотренную ст.24 Закона о прокуратуре СССР обязательность исполнения требований прокурора, своевременно не выполняют требования прокурора о проведении проверки и ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных предприятий, организаций и подчиненных им должностных лиц, не выделяет соответствующих специалистов. Это происходит по мнению автора потому, что действующее законодательство, предоставляя (Ст.23 Закона о прокуроре СССР) прокурору право требовать проведения проверок и ревизий, а также выделения специалистов для выяснения возникающих при осуществлении надзора вопросов, не устанавливают ответственности тех должностных лиц, которые не выполняют основанные на законе требования прокурора.

Автор предлагает принять нормативный акт, устанавливающий административную ответственность должностных лиц за невыполнение обязательных требований прокурора о проведении проверок, ревизий, выделения специалистов. Привлечению должностного лица к административной ответственности должно предшествовать официальное его предупреждение о недопущении нарушения предписаний Закона о прокуратуре СССР (ст.25) об обязательных для исполнения всеми органами и должностными лицами требований прокурора. Если после официального предупреждения должностное лицо надлежащим образом не исполнит предписание закона, прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении в отношении лица производства об административном правонарушении, направляет его в суд.

Одним из наиболее перспективных направлений повышения роли прокуратуры в борьбе с браконьерством, охране рыбных запасов является совершенствование организации общенадзорных проверок исполнения законов об охране рыбных запасов в органах рыбоохраны, на предприятиях и организациях, занимающихся промыслом рыбы и использующих в производственных целях рыбохозяйственные водоемы. Влияние прокуратуры на процессы предупреждения нарушений законов об охране



рыбных запасов базируется на правовой регламентации деятельности органов рыбоохраны, осуществляющих государственный контроль за охраной и использованием рыбных запасов. На эти органы законом возлагается обязанность по регулированию, охране и использованию рыбных запасов. В связи с этим особую значимость приобретают прокурорские проверки в органах рыбоохраны исполнения предписаний законов об охране рыбных запасов. Для того, чтобы прокурор мог вскрыть все имеющиеся нарушения, проверка должна быть тщательно организована и подготовлена, а также методически правильно проведена. Прежде всего необходимо обратить особое внимание на организационные аспекты таких проверок. Результаты проведенных исследований показали, что проверки исполнения законов об охране рыбных запасов органами рыбоохраны следует проводить комплексно. Комплексная проверка позволит выявить нарушения не только в деятельности самих органов рыбоохраны, но и в деятельности других государственных, кооперативных и иных общественных организаций, должностных лиц и граждан.

В диссертации содержатся некоторые предложения о программе проверки исполнения законов об охране рыбных запасов, сформулированы основные положения методики проверок исполнения указанных законов.

В третьей главе - "Меры по предупреждению и устранению нарушений законов об охране рыбных запасов" - раскрывается содержание деятельности прокурора по предупреждению и устранению нарушений законов об охране рыбных запасов. Отмечено, что в современных условиях большое значение приобретает обеспечение надлежащей эффективности прокурорского надзора, фактическое устранение выявленных нарушений законов. Исследованы основные формы прокурорского реагирования на нарушения законов об охране рыбных запасов.

Прокурор, принимая меры по предупреждению и устранению нарушений указанных законов, должен руководствоваться требованиями Закона о прокуратуре СССР, приказами и указаниями Генерального Прокурора СССР, при этом он обязан: не оставлять без реагирования ни одного случая нарушения законов об охране рыбных запасов, принципиально и остро на них реагировать и добиваться их устранения; опротестовывать противоречащие законам правовые акты, издаваемые природоохранительными и другими контролирующими органами, предприятиями, организациями и учреждениями, а также незаконные акты и действия должностных лиц; привлекать нарушителей законов об охране рыбных запасов в установленном законом порядке к уголовной ответственности, возбуждать дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении, предостерегать о недопустимости нарушений законов; вносить представления в государственные органы, общественные организации и должностным лицам об устранении нарушений законов об охране рыбных запасов, причин и условий им способствующих; принимать меры к возмещению ущерба, причиненного рыбным ресурсам и рыбохозяйственным водоемам.

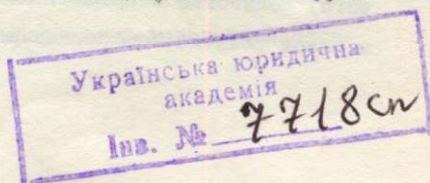
Одним из наиболее распространенных правовых средств, применяемых прокурорами для устранения выявленных нарушений закона, является протест на незаконные правовые акты. Анализируя различные точки зрения на порядок приостановления действия опротестованного акта, автор приходит к выводу, что решение о приостановлении в предусмотренных законом случаях прокурор должен указать в самом протесте. В работе рассматривается содержание и порядок его принесения, обеспечение контроля за своевременным его рассмотрением и фактическим восстановлением нарушенных норм закона. Автор не разделяет высказанных в печати (В.Г.Розенфельд) предложений о предъявлении прокурорами иска в суд в порядке ст. 41 ГПК РСФСР о призна-



нии недействительными правовых актов должностных лиц, изданных с грубыми нарушениями закона, и приходит к выводу о целесообразности установления административной ответственности тех должностных лиц, которые в нарушения требований ст.25 Закона о прокуратуре СССР, не рассматривают в установленный срок протест прокурора, либо не принимают реальных мер к устранению последствий принятия незаконного решения, восстановлению нарушенного права и интереса.

Среди правовых средств, с помощью которых прокурор предупреждает и устраняет нарушения законов об охране рыбных запасов, особо выделяется представление. Объектом представления прокурора могут быть любые нарушения закона и причины, им способствующие. Исследование практики внесения представлений по вопросам, связанным с нарушениями законов об охране рыбных запасов, дало возможность выявить наиболее характерные недостатки, допускаемые прокурорами при использовании этой формы прокурорского реагирования. В работе указываются пути их устранения, отмечается, что важным элементом представления являются предложения по предупреждению и устранению нарушений закона. Изучение представлений, внесенных прокурорами по выявленным нарушениям законов об охране рыбных запасов, показало, что в 76% из них прокуроры ограничились общими предложениями органам и должностным лицам "принять необходимые меры к устранению нарушений". В этой связи отмечается необходимость в разработке и внесении в компетентные органы конкретных предложений по устранению обстоятельств, способствующих нарушениям законов, мерах по укреплению законности, даны рекомендации по методике подготовки представлений.

В диссертации исследуются и такие правовые средства прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости наруше-



ния законов, возбуждение дисциплинарного или административного производства. Особое внимание уделено разрешению вопросов практического применения такой формы прокурорского реагирования, как предъявления к должностным лицам и гражданам иска о возмещении ущерба, причиненного неправомерным использованием рыбных запасов или рыбохозяйственных водоемов, изложена методика определения ущерба.

Диссертантом исследована практика привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших преступные нарушения законов об охране рыбных запасов. Уголовное законодательство охраняет рыбные ресурсы и рыбохозяйственные водоемы не от всех, а от наиболее опасных посягательств. Практика прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов, изучение деятельности органов рыбоохраны показывает, что законодательство об уголовной ответственности за посягательство на рыбные ресурсы нуждается в совершенствовании. В действующем законодательстве отсутствуют четкие критерии разграничения между уголовно наказуемым нарушением правил рыболовства и охраны рыбных запасов и нарушением, наказуемым в административном порядке. В диссертации обосновывается целесообразность изменения законодательства об уголовной ответственности за посягательства на рыбные запасы (ст. 163 УК РСФСР и аналогичных статей УК других союзных республик).

Предлагается сконструировать состав преступления таким образом, чтобы квалифицирующим признаком части второй этой статьи, кроме таких действий, как повторность и причинение крупного ущерба, были действия, сопряженные с уловом или убоем не всех видов рыб, а только тех из них, лов которых (за исключением промыслового) полностью запрещен. Обосновывается целесообразность ввести в закон понятие "особо ценная порода рыб".



Важным является вопрос и об административной преюдиции при установлении ответственности лиц, совершивших браконьерство. Автор на основе проведенных в Урало-Каспийском рыбохозяйственном бассейне исследований сделал вывод о необходимости единого решения вопроса. Различие в диспозициях норм УК союзных республик, устанавливающих уголовную ответственность за это преступление, вызывает определенные трудности в применении указанных норм, особенно в тех регионах, где один рыбохозяйственный бассейн расположен на территории нескольких союзных республик.

Исследование показало, что в последнее время значительно увеличилось число нарушений правил пользования водозаборными сооружениями, установленных на рыбохозяйственных водоемах. Это приводит к значительному ущербу рыбным запасам. На основе проведенных исследований автор предлагает во всех союзных республиках установить уголовную ответственность за пользование водозаборными и водопропускными сооружениями с нарушением Правил охраны рыбных запасов, а также за злостное нарушение обязательных требований компетентных органов о принятии мер по охране рыбохозяйственных водоемов от загрязнения и других требований, направленных на охрану рыбных запасов и среды их обитания - рыбохозяйственных водоемов.

В четвертой главе - "Координация работы с контролирующими органами" рассматриваются правовые основы для координации и формы координации работы. Анализируя практику прокурорского надзора, автор приходит к выводу, что эффективность осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов, борьбе с браконьерством, предупреждение нарушений законов значительно повышается, когда работа проводится в координации с другими правоохранительными и природоохранительными органами.

Правовой основой для координации прокуратурой работы правоохранительных органов являются определенное единство их функций и задач, правовые отношения прокуратуры с другими правоохранительными органами, что и получило свое выражение в ст.3 Закона о прокуратуре СССР, закрепляющей координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями в качестве одного из основных направлений деятельности прокуратуры.

Исходя из общих задач правоохранительных и природоохранительных органов, автор анализирует основные направления координационной деятельности: борьба с нарушениями законов об охране рыбных запасов как в целом по стране, так и в отдельных ее регионах, отраслях народного хозяйства, а также на отдельных крупных объектах. При этом подчеркивается, что должно строго соблюдаться общее правило о том, что координация может осуществляться только в решении общих для этих органов задач, обеспечения надлежащего исполнения законов об охране рыбных запасов, борьбы с браконьерством, без вмешательства одних органов в компетенцию других. Она не должна приводить и к смещению компетенции этих органов и ослаблению на этой основе прокурорского надзора. Изучение сложившейся практики показало наличие в ней определенных упущений и недостатков. Отсутствие единого понятия содержания координационной деятельности, ее регламентации приводит к тому, что в основном звене органов прокуратуры - районных, городских прокуратурах - координация проводится без должной согласованности в работе.

В диссертации обосновывается необходимость нормативно регламентировать возложенные на прокурора полномочия по координации деятельности путем принятия согласованного со всеми правоохранительными органами специального нормативного акта. В работе предлагается конструкция этого акта, обоснован правовой статус коор-



динационного совета.

Практический и научный интерес представляет вопрос о формах координации правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с браконьерством и другими нарушениями законов об охране рыбных запасов. От формы координации действий указанных органов зависит, насколько этот процесс будет осуществляться планомерно и согласованно, как будет достигнута общая цель - обеспечение надлежащего исполнения законов об охране рыбных запасов. Исследуя формы координации деятельности правоохранительных и контролирующих органов, автор раскрывает такие из них, как: межведомственные совещания и семинары работников правоохранительных и природоохранительных органов; совместное изучение по единой программе состояния борьбы с браконьерством и другими нарушениями законов об охране рыбных запасов и обсуждение согласованных мер по борьбе с указанными нарушениями; совместные проверки сигналов о нарушениях законодательства об охране рыбных запасов на отдельных объектах методами, присущими каждому органу; оказание помощи нижестоящим органам в координации деятельности; изучение и распространение опыта их работы; совместное изучение и обобщение практики деятельности подчиненных органов по борьбе с браконьерством и другими нарушениями законов об охране рыбных запасов - взаимный обмен информацией по этим вопросам; совместная разработка мер по предупреждению нарушений законов как на конкретных объектах, так и в отдельных регионах; подготовка и направления на места совместных обзоров и других информационных материалов; повышение деловой квалификации работников правоохранительных и природоохранительных органов; проведение пропаганды законодательства об охране рыбных запасов. Особо выделяется координация работы с органами рыбоохраны и водного надзора. Координация позволяет всем органам, участвующим в охране рыбных запасов и борьбе с браконьерством, своевременно обмениваться информа-

цией о новых способах нарушений законов об охране рыбных запасов и методах их выявления.

В Заключении сформулированы основные выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства и практики осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране рыбных запасов.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Ответственность за нарушение законодательства об охране рыбных запасов. Гурьевская областная организация общества "Знание", УР-02742 Гурьев, 1980.

2. Беречь животный мир. "Прикаспийская коммуна", 22 ноября 1980 г.

3. Строго соблюдать законы об охране рыбных запасов. "Прикаспийская коммуна", 23 апреля 1981 г.

4. Надзор за исполнением законов об охране рыбных запасов. - "Социалистическая законность", 1981, № 7.

5. Строго соблюдать закон. "Рыболовство и рыбоводство", 1981, № 10.

6. Строже охранять рыбное хозяйство. "Хозяйство и право", 1988, № 6.



Заказ 1824

Тираж 100

---

Отпечатано ПЛ Казменпечпром