Доклад Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства по правоприменительной практике осуществления государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в первом и втором квартале 2018 года (по состоянию на 10.05. 2018 года), а также о принятии мер по соблюдению требований безопасности в области мореплавания при осуществлении рыболовства

Волго-Каспийское территориальное управление Росрыболовства (далее - Управление) осуществляет государственный контроль в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов на водных объектах рыбохозяйственного значения расположенных на территории Астраханской, Саратовской областей, Республики Калмыкия и на водных объектах рыбохозяйственного значения Волгоградской области, относящихся к бассейну реки Волга.

Контрольно-надзорная деятельность Управления осуществляется в соответствии с главой 5.1 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Привлечение правонарушителей к административной ответственности осуществляется в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов Управлением осуществляется в двух видах - посредством организации и проведения плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и проведения мероприятий по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения. В настоящее время мероприятия по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения являются основным видом контроля и проводятся в отношении неопределенного круга лиц. В основном при осуществлении данного вида контроля выявляются нарушения допускаемые гражданами. Правонарушения, допускаемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (их работниками) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов при данном виде контроля выявляются значительно реже.

План Управления по проведению проверок в 2018 году был согласован Управлением Генеральной прокуратуры в Южном федеральном округе и утвержден врио руководителя Управления 01.12.2017 года.

Согласно данного плана в 2018 году в зоне ответственности Управления проверкам подлежит 59 юридических лиц, не относящихся к малому бизнесу, из них на территории Саратовской области 17 юридических лиц, Волгоградской области 18 юридических лиц, на территории Астраханской области 24 юридических лица. При этом к юридическим лицам, осуществляющим коммерческую (предпринимательскую) деятельность из данного количества юридических лиц, можно отнести только 9 лиц, внесенных в план проверок на 2018 год. Остальные юридические лица являются государственными, муниципальными учреждениями, либо некоммерческими садоводческими товариществами. Основная сфера контроля при проведении плановых проверок - это проверка соблюдения юридическими лицами обязательных требований в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, в основном при осуществлении хозяйственной деятельности на рыбохозяйственных водоемах, рыбоохранных и водоохранных зонах. Проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих рыболовство, запланировано не было, в связи с имеющимися ограничениями на проверки субъектов малого предпринимательства в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

По состоянию на 10 мая 2018 года были проведены 4 плановые и внеплановые проверки. Из них 1 плановая выездная проверка по контролю исполнения обязательные требования в сфере сохранения водных биоресурсов и охраны среды их обитания.

Также были проведены 3 внеплановых документарных проверки, целью которых являлись проверки выполнения ранее выданных юридическим лицам предписаний Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства об устранении выявленных ранее нарушений, срок для исполнения которых истек.

Внеплановые выездные проверки за истекший период 2018 года не проводились в связи с отсутствием на это предусмотренных законом оснований.

При проведении проверок были выявлены 3 нарушения законодательства, составлено 3 протокола на юридических лиц, 1 протокол на должностное лицо.

Все указанные выше нарушения были выявлены на территории Саратовской и Волгоградской областей при проведении внеплановых документарных проверок, по ч.1 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) (невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства). Все протоколы об административных правонарушениях для рассмотрения и определения меры наказания были направлены в мировые суды. Решения судов о рассмотрении дел об административных правонарушениях в Управление до настоящего времени не поступали.

 Во всех случаях выявления нарушений инспекторским составом Управления выдавались предписания об устранении выявленных нарушений.

Таким образом в течение первого квартала и истекшего периода второго квартала при проведении проверок нарушения обязательных требований допускались только в части неисполнения выданных предписаний об устранении ранее допущенных нарушений в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания.

В целях недопущения подобных нарушений обязательных требований юридическим лицам необходимо своевременно принимать организационные меры по исполнению предписаний, обязывающих провести согласования деятельности оказывающей воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания.

Основная контрольно-надзорная деятельность осуществляется инспекторским составом при проведении мероприятий по контролю за соблюдением обязательных требований на водных объектах рыбохозяйственного значения на основании плановых (рейдовых) заданий на проведение мероприятий по контролю. Дополнительно инспекторским составом Управления проводились контрольные мероприятия по обследованию акваторий, прибрежных территорий, входящих в рыбоохранные и водоохранные зоны, на основании информации о нарушениях обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов поступивших в виде обращений от граждан, должностных лиц различных организаций и государственных органов. Данные мероприятия также осуществлялись на основании полученных инспекторским составом плановых (рейдовых) заданий. Всего за 1 квартал 2018 года инспекторским составом Управления было проведено 1457 мероприятий по контролю.

 По состоянию на 07 мая 2018 года инспекторским составом Управления при осуществлении мероприятий по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения было выявлено 2827 нарушений.

Из указанного количества нарушений было выявлено 269 нарушений правил охраны среды обитания водных биоресурсов (по ст.8.33 КоАП РФ) и нарушений режима водоохранной зоны водных объектов (по ч.1 ст. 8.42 КоАП РФ), допущенных гражданами.

Нарушений правил охраны среды обитания водных биоресурсов допущенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в 1 квартале и за истекший период 2 квартала 2018 года по итогам проведения мероприятий по контролю на водных объектах выявлено не было.

 При осуществлении мероприятий по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения, а также по их результатам, было выявлено 311 нарушений допущенных работниками рыбодобывающих предприятий, а также самими юридическими лицами при осуществлении деятельности по добыче водных биологических ресурсов. Наиболее часто данный вид нарушений допускался работниками предприятий и юридическими лицами, осуществляющими рыболовство на территории Астраханской области, где инспекторским составом Управления на 07.05. 2018 года было выявлено 261 такое нарушение.

На основании нарушений, допущенных работниками рыбодобывающих организаций при осуществлении ими рыболовства, к административной ответственности по ч.2 ст.8.37 КоАП РФ были привлечены 12 юридических лиц, осуществляющих деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов на территории Астраханской области. В отношении 5 юридических лиц были применены штрафные санкции в размере 100 и 105 тысяч рублей, в отношении 1 юридического лица был назначен штраф в размере 60 тысяч рублей, еще в отношении 1 юридического лица было принято решение о наказании в виде штрафа в размере 50 тысяч рублей. В отношении 2 юридических лиц были вынесены предупреждения. Административные наказания в виде штрафа в отношении юридических лиц выносились с учетом положений частей 3.2 и 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ, в виде половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, т.е. с учетом характера совершенного административного правонарушения и его последствий, имущественного и финансового положения привлекаемого к административной ответственности юридического лица, а также части 3 статьи 3.4 КоАП РФ о замене в предусмотренных законом случаях административного наказания в виде штрафа на предупреждение.

Еще по 3 выявленным нарушениям в отношении юридических лиц дела об административных правонарушениях находятся на стадии рассмотрения.

Юридическими лицами на территории Астраханской области за истекший период 2018 года были совершены следующие нарушения, ответственность за которые предусмотрена ч.2 ст. 8.37 КоАП РФ:

- в одном случае по факту не предоставления сведений о добыче (вылове) водных биоресурсов в Волго-Каспийское ТУ Росрыболовства;

- в остальных 11 случаях юридические лица осуществляющие рыболовство были привлечены к ответственности за непринятие мер по соблюдению их работниками – рыбаками - промысловиками правил рыболовства, не обеспечения контроля за соблюдением производственной дисциплины сотрудниками, не принятия необходимых мер для предотвращения и устранения нарушений допускаемых рыбаками-промысловиками, что повлекло за собой массовое нарушение ими правил рыболовства.

 Наиболее часто за истекший период 2018 года рыбаками - промысловиками допускались следующие нарушения действующих Правил рыболовства Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, ответственность за которые предусмотрена ч.2 статьи 8.37 КоАП РФ:

1. самые массовые нарушения правил рыболовства заключаются в использовании ставных орудий добычи (вылова) - ставных сетей и ловушек – «секретов», без обозначения их положения с помощью буев или опознавательных знаков, на которые нанесена информация о наименовании юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего добычу (вылов) водных биоресурсов, и номере разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов (97 случаев);

2. нарушения связанные с установкой орудий лова ловушечного типа «секретов»: установка «секретов» в запретных для рыболовства местах, установка ставных орудий лова в шахматном порядке или с нарушением разрешенного правилами рыболовства расстоянием между ловушками - «секретами», установленными по одной линии (57 случаев);

 3. нарушения по фактам отсутствия промыслового журнала, его неведения, либо с не правильным указанием сведений в промысловых журналах (21 случаев);

4. нарушения условий добычи указанных в разрешении на право добычи водных биоресурсов, в том числе вылов водных биоресурсов с превышением разрешенного объема (квот), вылов не предусмотренных разрешением видов рыб (всего 13 случаев);

 5. в единичных случаях выявлялись такие нарушения, как отсутствие локального акта изданного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем о назначении лица ответственного за добычу водных биоресурсов, приемка уловов водных биоресурсов при осуществлении прибрежного рыболовства в неустановленных для этого местах, вылов рыбы менее разрешенного промыслового размера, вылов водных биоресурсов по разрешению в отсутствие лица, ответственного за добычу по разрешению.

Все указанные виды нарушений правил рыболовства допускаются рыбаками- промысловиками осуществляющими рыболовство на территории Астраханской области и Республики Калмыкия.

На территории Саратовской и Волгоградской областей (акватории Волгоградского и Саратовского водохранилищ) наиболее часто инспекторским составом у рыбаков - промысловиков выявлялись следующие правонарушения:

 - нарушения установленного правилами рыболовства расстояния между порядками сетей;

- неведение промыслового журнала;

- осуществление промышленного рыболовства вне установленных границ рыбопромысловых участков.

Кроме того при проведении совместных с правоохранительными органами мероприятий по контролю за осуществлением прибрежного и промышленного рыболовства на водоемах Астраханской области было выявлено 19 фактов хищений уловов водных биоресурсов принадлежащих рыбодобывающим предприятиям, работающими на них рыбаками – промысловиками.

Из анализа указанного перечня выявляемых нарушений можно сделать вывод о том, что большинство выявляемых инспекторским составом нарушений аналогичны совершенным работниками рыбодобывающих организаций в 2017 году. Необходимые для снижения количества правонарушений меры должностными лицами предприятий не принимаются, из-за чего и в отношении юридических лиц Управлением принимаются меры по привлечению их к административной ответственности.

С целью снижения количества подобных нарушений правил рыболовства руководству и другим должностным лицам рыбодобывающих предприятий необходимо регулярно проводить работу по разъяснению правил рыболовства и внутреннему контролю за деятельностью рыбаков, в том числе:

- разъяснять работникам требования правил рыболовства, контролировать ведение добычи водных биоресурсов, в том числе правильность установки орудий лова в водоемах в соответствии с правилами рыболовства, использования ставных орудий добычи (вылова) - ставных сетей и ловушек – «секретов», только при условии обозначения их положения (места установки) с помощью буев или опознавательных знаков, на которые нанесена информация о наименовании юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего добычу (вылов) водных биоресурсов, и номере разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов;

- разъяснять необходимость своевременного и полного заполнения промыслового журнала и создавать для этого необходимые условия, в том числе обеспечить возможность взвешивания и раздельного учета уловов водных биоресурсов по видам непосредственно после осуществления процесса добычи водных биоресурсов, либо в местах доставки (выгрузки) уловов при осуществлении прибрежного рыболовства маломерными беспалубными судами;

-издавать локальные акты (приказы) о назначении лица ответственного за добычу водных биоресурсов, контролировать их наличие у работников, так же контролировать наличие у выходящих на промысел работников подлинников разрешений и промыслового журнала;

- обеспечить приемку уловов при осуществлении прибрежного рыболовства в установленных для этого органами государственной власти Астраханской области и Республики Калмыкия местах доставки уловов;

- разъяснять работникам необходимость контроля за содержанием в уловах не достигших промысловых размеров водных биоресурсов и осуществления предусмотренных правилами рыболовства действий при вылове водных биоресурсов не промысловых размеров, осуществлять внутренний контроль по выявлению уловов водных биоресурсов с превышением разрешенного соотношения рыбы не достигшей промысловых размеров, принимать меры к работникам не соблюдающим правила рыболовства в данной части, в том числе не выпускающим молодь водных биоресурсов при осуществлении рыболовства ловушками – секретами.

Также за истекший период 2018 года нарушения правил рыболовства допускались и работниками организаций оказывающих туристические услуги в области рыболовства. Как правило, такие нарушения допускают егеря рыболовно-охотничьих баз, осуществляя рыболовство в запретных местах - на зимовальных ямах и акватории Волжского запретного предустьевого пространства, в единичных случаях осуществляют рыболовство с превышением разрешенного количества крючков. Всего на 07.05.2018 среди работников рыболовных баз было выявлено 9 правонарушений при осуществлении ими любительского рыболовства.

Руководящему составу таких организаций также необходимо принимать меры по контролю за соблюдением своими работниками правил рыболовства, егеря, как и все граждане, обязаны знать и соблюдать обязательные требования в сфере рыболовства.

Для предотвращения нарушений обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и работникам необходимо знать основные нормативные правовые акты в данной сфере и соблюдать их, не допуская нарушений. Перечни обязательных требований в указанной сфере размещены на сайте Управления в разделе «Обобщение практики».

Помимо контроля соблюдения обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов Управлением осуществляется функция государственного контроля за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства.

Безопасность мореплавания, как крупных морских судов, так и маломерных палубных судов длиной до 20 метров и общим количеством размещаемых на судне людей до 12 человек, обеспечивается путем соблюдения нормативных актов, регулирующих данные отношения, как международного уровня, так и принятых в Российской Федерации.

Основы обеспечения безопасности мореплавания базируются на международном законодательстве: Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года (СОЛАС-74) (далее Конвенция) и Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения 1993 года (далее Кодекс).

Правительством Российской Федерации в целях реализации положений главы IX приложения к Конвенции и Кодекса издано постановление от 08.10.2012 №1023, которым установлено, что Министерство сельского хозяйства РФ в отношении рыболовных судов и их судовладельцев осуществляет следующие функции:

- определяет порядок освидетельствования рыболовных судов и их судовладельцев на соответствие требованиям Кодекса;

- определяет порядок выдачи документа о соответствии судовладельца требованиям Кодекса и изъятия такого документа;

-определяет порядок выдачи судну свидетельства об управлении безопасностью и изъятия такого свидетельства.

Контроль и надзор за выполнением обязательств в соответствии с Конвенцией и Кодексом осуществляются, в том числе Федеральным агентством по рыболовству, в пределах установленных полномочий (то есть в отношении судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства).

Министерством сельского хозяйства РФ издан приказ от 28.04.2015 №166 «О реализации постановления Правительства РФ от 08.10.2012 №1023», которым утверждены порядок освидетельствования рыболовных судов и их судовладельцев на соответствие требованиям Кодекса, порядок выдачи рыболовному судну свидетельства об управлении безопасностью и изъятия такого свидетельства и порядок выдачи документа о соответствии судовладельца рыболовного судна требованиям Кодекса. В соответствии с данным приказом освидетельствование рыболовных судов и их судовладельцев на соответствие требованиям Кодекса осуществляется уполномоченными организациями, на территории европейской части России такую работу осуществляет ФГБУ «Северный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ» (с филиалами).

Кроме того в соответствии с пунктом 13 действующих правил рыболовства Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна капитан судна должен иметь действующие документы об освидетельствовании и классификации, а также регистрации судна, документ о соответствии (ДСК), подтверждающий соответствие судовладельца требованиям Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (МКУБ), а также свидетельство об управлении безопасностью (СвУБ) для судна.

При этом каких-либо разграничений по соблюдению и исполнению установленных требований для рыбодобывающих предприятий, имеющих крупные морские суда, либо только маломерные суда, не существует. Таким образом, исходя из требований действующего законодательства, указанные обязательные требования распространяются и на маломерные суда.

В соответствии со статьей 27 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ маломерные суда должны иметь следующие судовые документы:

1) судовой билет;

2) судовая роль.

 Судовой билет, который должно иметь маломерное судно, удостоверяет право плавания под Государственным флагом Российской Федерации, принадлежность судна на праве собственности определенному субъекту, вместимость судна, годность судна к плаванию.

В соответствии с частью 4 статьи 52 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации экипаж маломерного судна может состоять из одного лица, являющегося судоводителем маломерного судна. Таким образом, в случаях если маломерное беспалубное судно имеет одного члена экипажа, управляющего судном, то такое лицо будет являться судоводителем и на него не распространяются обязанности капитана судна, предусмотренные данным федеральным законом, а также требования по дипломированию экипажа судна, то есть, нет необходимости в наличии диплома капитана судна.

Помимо Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, использование маломерных судов в Российской Федерации регулируется Правилами технического надзора за маломерными судами, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами, утвержденными Приказом МЧС России от 29 июня 2005 г. № 501, а также Правилами пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденными Приказом МЧС России от 29 июня 2005 г. № 502. Следует отметить, что в связи с изменениями, внесенными в законодательство Федеральным законом от 23 апреля 2012 года № 36-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения понятия маломерного судна», а также принятыми подзаконными актами, ГИМС МЧС России в настоящее время не осуществляет контрольные функции за безопасностью эксплуатации маломерных судов, используемых в коммерческих целях и подлежащих регистрации в Государственном судовом реестре Российской Федерации. Техническое освидетельствование маломерных судов используемых в морских водах, осуществляется подразделениями Российского морского регистра судоходства на основании Временного руководства по классификации и освидетельствованию маломерных судов.

Таким образом в настоящее время в соответствии с действующей нормативно-правовой базой судоводители беспалубных маломерных рыболовных судов (лодок), осуществляющие рыболовство в Каспийском море (включая авандельту), на основании выданных разрешений на право добычи водных биоресурсов, должны в обязательном порядке иметь документы на право управления маломерным судном, судовой билет в котором должна быть внесена информация о годности судна к плаванию (прохождение освидетельствования) и судовую роль.

Следует отметить, что инспекторский состав Управления, помимо полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях за нарушения обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, имеет полномочия по выявлению и пресечению правонарушений в сфере водного транспорта, предусмотренных частью 1 статьи 11.7, статьями 11.8, 11.9 - 11.11, частью 2 статьи 11.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом инспекторский составом Управления обязан принимать меры по пресечению нарушений правил использования маломерных судов, которые напрямую регулируют вопросы безопасности плавания на таких судах, включая наличие действующего освидетельствования о годности судна к плаванию.

К сожалению, сотрудниками Управления при получении копий судовых документов при выдаче разрешений на право добычи водных биоресурсов выявляют факты отсутствия освидетельствования рыболовных маломерных судов, принадлежащих рыбодобывающим предприятиям, в том числе осуществляющим рыболовство в Каспийском море, что свидетельствует о пренебрежении судовладельцами правилами их безопасной эксплуатации.

 Управлением будут приниматься меры по изменению сложившейся ситуации, в том числе в адрес юридических лиц будут направлены предостережения о наличии признаков нарушения законодательства, а при выявлении судоводителей осуществляющих рыболовство на судах не прошедших освидетельствование и имеющих иные нарушения правил пользования маломерными судами, будут приниматься меры по составлению протоколов об административных правонарушениях, в соответствии с компетенцией Управления.

На основании изложенного Управление предлагает судовладельцам и судоводителям, осуществляющим рыболовство на маломерных судах принять все необходимые меры по соблюдению законодательства в области безопасной эксплуатации маломерного рыболовного флота.