Доклад Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства по правоприменительной практике осуществления государственного контроля (надзора) в области сохранения водных биологических ресурсов и их среды обитания, соблюдению обязательных требований хозяйствующими субъектами, оказывающими негативное воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания

Публичные слушания и обсуждение запланировано на 27.09.2019

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 (далее-КоАП РФ).

Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания 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.

При проведении плановых и внеплановых проверок за истекший период 2019 года было выявлено:

- 11 нарушений природоохранного законодательства (ст. 8.33 КоАП РФ),

- 6 нарушений сроков исполнения предписания (ст. 19.5 КоАП РФ), материалы этих дел об административных правонарушениях для рассмотрения и определения меры наказания были направлены в мировые суды.

По результатам проведения плановых и внеплановых проверок всего было составлено 17 протоколов об административных правонарушениях на юридических лиц, 13 протоколов на должностных лиц.

Плановые проверки проводятся в соответствии с планами проверок. Планы Управления по проведению проверок на 2019 год были согласованы Управлением Генеральной прокуратуры в Южном федеральном округе и Управлением Генеральной прокуратуры в Приволжском федеральном округе и утверждены руководителем Управления.

Всего на 2019 год Управлением запланировано 33 проверки юридических лиц, оказывающих влияние на водные биоресурсы и среду их обитания.

В соответствии с данным планом за истекший период 2019 года в зоне ответственности Управления проведено 25 плановых выездных проверок в отношении юридических лиц, не относящихся к малому бизнесу, из них на территории:

- Астраханской области: 10 проверок,

- Саратовской области: 14 проверок,

- Волгоградской области: 1 проверка.

При этом к юридическим лицам, осуществляющим коммерческую (предпринимательскую) деятельность, можно отнести только 10 организаций, внесенных в план проверок на 2019 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.

Все нарушения по ст. 8.33 КоАП РФ выявлены по фактам осуществления деятельности, оказывающей воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, без согласования и (или) без принятия мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания. Данные нарушения выявлены по фактам забора (изъятия) водных ресурсов при помощи насосных станций из водных объектов рыбохозяйственного значения без согласования с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства. По этим нарушениям обязательных требований инспекторским составом Управления были возбуждены дела об административных правонарушениях в отношении 11 юридических и 13 должностных лиц. Всего по ст. 8.33 КоАП РФ было наложено административных штрафов на сумму 140 тыс. рублей.

Также было проведено 6 внеплановых документарных проверок, целью которых являлись проверки выполнения ранее выданных юридическим лицам предписаний Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства об устранении выявленных нарушений, срок для исполнения которых истек.

Внеплановые выездные проверки за истекший период 2019 года не проводились в связи с отсутствием на это предусмотренных законом оснований.

В целях недопущения нарушений обязательных требований по ст. 19.5 КоАП РФ юридическим лицам необходимо своевременно принимать организационные меры по исполнению предписаний, обязывающих провести согласования деятельности оказывающей воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания. Всего по ст. 19.5 КоАП РФ было наложено административных штрафов на сумму 50 тыс. рублей.

Анализируя вышеизложенное, основным допускаемым нарушением обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, выявляемым при проведении проверок юридических лиц, в первой половине 2019 года являлось осуществление деятельности, оказывающей негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, без согласования с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (его территориальных органов) и не принятие мер по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания.

 Наиболее часто данное нарушение допускается при осуществлении забора (изъятия) воды из водных объектов рыбохозяйственного значения насосными станциями для нужд юридических лиц и обеспечения водой граждан. Юридическим и физическим лицам, осуществляющим хозяйственную деятельность на водных объектах рыбохозяйственного значения, нельзя допускать подобные нарушения обязательных требований.

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, поступившей в виде обращений от граждан, должностных лиц различных организаций и государственных органов. Данные мероприятия также осуществлялись на основании полученных инспекторским составом плановых (рейдовых) заданий.

На 09.09.2019 года инспекторским составом Управления было проведено 4564 мероприятия по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения, при этом было выявлено 5103 правонарушения.

Из указанного количества нарушений было выявлено 650 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 преимущественно гражданами.

 За истекший период 2019 года были выявлены 75 нарушений правил охраны среды обитания водных биоресурсов при проведении мероприятий по контролю на водных объектах рыбохозяйственного значения, допущенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Данные нарушения были выявлены по фактам осуществления хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, без согласования с федеральным органом государственной власти в области рыболовства (его территориальных органов), в том числе:

- проведение земляных работ в водоохранной зоне – 5 нарушений;

- размещения объекта в рыбоохранной зоне – 1 нарушение;

- забор воды насосной станцией – 14 нарушений;

- нарушение режима водопользования – 6 нарушений;

- завалка водных объектов – 2 нарушения.

По данным нарушениям по статье 8.33 КоАП РФ в отношении 35 юридических, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей были возбуждены дела об административных правонарушениях. По 8 нарушениям наложено наказание в виде административного штрафа на юридическое лицо в сумме 175000 рублей, на должностное лицо в сумме 35000 рублей. Еще по 11 нарушениям в отношении юридических и должностных лиц вынесено наказание в виде предупреждения, 9 дел находятся на рассмотрении.

В целях недопущения нарушений обязательных требований юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям необходимо знать требования законодательства в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания и своевременно подавать заявки в Управление на согласование деятельности, оказывающей воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания.

Так, согласно части 2 статьи 50 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ указанная выше деятельность осуществляется только по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Правила согласования Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года №384.

Деятельность по забору воды из рыбохозяйственных водоемов оказывает воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, так как влечет за собой гибель фитопланктона, зоопланктона, икры и молоди рыб и т.д., вне зависимости от производительности насоса. В связи с этим пользователям водных ресурсов при их изъятии из рыбохозяйственных водоемов необходимо предусматривать и применять меры по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания, что прямо предусмотрено частями 1, 3 статьи 50 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов".

Порядок осуществления данных мер определен постановлением Правительства РФ от 29.04.2013 №380 «Об утверждении положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания». Данное положение о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания в том числе определяет меры по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания при осуществлении иной (любой) деятельности, оказывающей прямое или косвенное воздействие на биоресурсы и среду их обитания.

В соответствии с пунктом 2 указанного положения мерами по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания являются в том числе:

- установка эффективных рыбозащитных сооружений в целях предотвращения попадания биоресурсов в водозаборные сооружения, в случае если деятельность связана с забором воды из водного объекта рыбохозяйственного значения;

- выполнения условий и ограничений деятельности, необходимых для предупреждения или уменьшения негативного воздействия на биоресурсы и среду их обитания (в том числе условий забора воды);

- определение последствий негативного воздействия деятельности на состояние биоресурсов и среды их обитания и разработка мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние биоресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния, по методике, утверждаемой Федеральным агентством по рыболовству.

Приказом Федерального агентства по рыболовству от 25.11.2011 №1166 утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам (далее-Методика). Размер вреда водным биоресурсам от осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние водных биоресурсов и среды их обитания, определяется согласно главе III настоящей Методики. В соответствии с главой III Методики должен производится расчет ущерба, причиняемого водным биоресурсам при заборе воды из водного объекта рыбохозяйственного значения, в том числе из-за гибели кормовых организмов (фитопланктона, зоопланктона).

Перечисленные мероприятия в соответствии с указанными нормативными правовыми актами должны производиться самостоятельно всеми юридическими и физическими лицами, осуществляющими деятельность, оказывающую воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания.

 Подготовленные юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями документы, содержащие сведения о мерах по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, должны направляться вместе с заявкой на согласование Управлением. Любая хозяйственная деятельность, оказывающая воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, разрешается только после получения заключения о согласовании данной деятельности.

Проведение работ в водоохранных зонах водных объектов регулируется статьей 65 Водного кодекса РФ. Так пунктом 15 статьи 65 Водного кодекса РФ в границах водоохранных зон запрещаются:

1) использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;

2) размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;

3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;

4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие;

5) размещение автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов (за исключением случаев, если автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов размещены на территориях портов, судостроительных и судоремонтных организаций, инфраструктуры внутренних водных путей при условии соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды и настоящего Кодекса), станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортных средств;

6) размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов;

7) сброс сточных, в том числе дренажных, вод;

8) разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых (за исключением случаев, если разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых осуществляются пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах горных отводов и (или) геологических отводов на основании утвержденного технического проекта в соответствии со статьей 19.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах").

В соответствии с пунктом 16 статьи 65 Водного кодекса РФ в границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Выбор типа сооружения, обеспечивающего охрану водного объекта от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, осуществляется с учетом необходимости соблюдения установленных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов. В целях настоящей статьи под сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, понимаются:

1) централизованные системы водоотведения (канализации), централизованные ливневые системы водоотведения;

2) сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод в централизованные системы водоотведения (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), если они предназначены для приема таких вод;

3) локальные очистные сооружения для очистки сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), обеспечивающие их очистку исходя из нормативов, установленных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и настоящего Кодекса;

4) сооружения для сбора отходов производства и потребления, а также сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод) в приемники, изготовленные из водонепроницаемых материалов.

В части 16.1. статьи 65 Федерального закона от 29.07.2017 N 217-ФЗ в отношении территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, размещенных в границах водоохранных зон и не оборудованных сооружениями для очистки сточных вод, до момента их оборудования такими сооружениями и (или) подключения к системам, указанным в пункте 1 части 16 настоящей статьи, допускается применение приемников, изготовленных из водонепроницаемых материалов, предотвращающих поступление загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду.

В соответствии с пунктом 17 статьи 65 Водного кодекса в границах прибрежных защитных полос наряду с установленными частью 15 настоящей статьи ограничениями запрещаются:

1) распашка земель;

2) размещение отвалов размываемых грунтов;

3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Не соблюдение указанных обязательных требований влечет за собой привлечение виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 8.42 КоАП РФ - использование прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности. Такое нарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до четырех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

В соответствии со статьей 48 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях сохранения условий для воспроизводства водных биоресурсов устанавливаются рыбоохранные зоны, на территориях которых вводятся ограничения хозяйственной и иной деятельности. Порядок установления рыбоохранных зон, ограничения осуществления хозяйственной и иной деятельности и особенности введения таких ограничений в рыбоохранных зонах определены Постановлением Правительства

Российской Федерации от 6 октября 2008 г. № 743 «Об утверждении правил установления рыбоохранных зон» (далее-Правила установления рыбоохранных зон).

В соответствии с пунктом 16 Правил установления рыбоохранных зон в целях сохранения условий для воспроизводства водных биологических ресурсов устанавливаются ограничения, в соответствии с которыми в границах рыбоохранных зон запрещаются:

а) использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;

б) размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;

в) осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;

г) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие;

д) размещение автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов (за исключением случаев, если автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов размещены на территориях портов, судостроительных и судоремонтных организаций, инфраструктуры внутренних водных путей при условии соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды и Водного кодекса Российской Федерации), станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортного средства;

е) размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов;

ж) сброс сточных, в том числе дренажных, вод;

з) разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых (за исключением случаев, если разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых осуществляются пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах горных отводов и (или) геологических отводов на основании утвержденного технического проекта в соответствии со статьей 19.1 Закона Российской Федерации "О недрах");

и) распашка земель;

к) размещение отвалов размываемых грунтов;

л) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Таким образом в настоящее время требования к осуществлению деятельности как в водоохранных, так и в рыбоохранных зонах являются фактически идентичными.

За нарушение ограничений хозяйственной и иной деятельности в рыбоохранных зонах физические и юридические лица, нарушившие данные обязательные требования, также привлекаются к административной ответственности по статье 8.33 КоАП РФ - нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции водных биологических ресурсов. При этом штрафные санкции по данной статье следующее: предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

Рыбоохранные зоны по зоне ответственности Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства введены только на территории Астраханской области – приказом Росрыболовства от 26.10.2011 № 1040 "Об установлении рыбоохранных зон водных объектов рыбохозяйственного значения Республики Алтай, Алтайского края и Астраханской области".

Таким образом как юридическим и должностным лицам, так и гражданам при осуществлении различных видов деятельности в пределах водоохранных и рыбоохранных зон водных объектов рыбохозяйственного значения необходимо знать вышеуказанные обязательные требования и соблюдать их.

Границы водоохранных зон также указаны в статье 65 Водного Кодекса, а границы рыбоохранных зон установлены пунктами 4-10 Правил установления рыбоохранных зон, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2008 г. № 743.