

## **Обзор правоприменительной практики Росрыболовства в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания**

В соответствии с положениями статьи 23.27 КоАП РФ Федеральное агентство по рыболовству вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, ответственность за которые предусмотрена статьями 8.33, 8.38 и частью 1 статьи 8.42 КоАП РФ. Состав правонарушений и ответственность по этим статьям КоАП РФ предусматривает:

- статья 8.33 - Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей;

- статья 8.38. - Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов - производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины или других лесных ресурсов, осуществление взрывных или иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов, если хотя бы одно из этих действий может повлечь массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

- статья 8.42. (часть1) - Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной

полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта - использование прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

По информации статистической отчетности 1-АЭ в результате проведенных территориальными управлениями Росрыболовства проверок в 2017 году среди нарушений, за которые привлекались к ответственности должностные лица хозяйствующих субъектов, большую часть 63,7% составляли нарушения, подпадающие под санкции статьи 8.33 КоАП РФ; в 31,8% - составляли нарушения, предусмотренные частью 1 статьи 8.42 КоАП РФ; нарушения, предусмотренные статьей 8.38 КоАП РФ не превышали 4,5%.

Аналогичная ситуация сложилась и с привлечением к административной ответственности юридических лиц. В 75,4% случаях административные штрафы накладывались по статье 8.33 КоАП РФ, 21,5% наложенных на юридических лиц штрафов подпадали под нарушения, предусмотренные статьей 8.42 КоАП РФ, и только в 3,1% случаях причиной штрафов были нарушения, связанные со статьей 8.38 КоАП РФ.

Статистические данные свидетельствуют, что количество выявленных правонарушений, за которые КоАП РФ предусматривает высокие штрафные санкции или административное приостановление деятельности, в 2 – 3 раза меньше выявленных административных нарушений с низкими штрафами.

К числу противоправных действий, подпадающих под санкции статьи 8.33 КоАП РФ, были отнесены:

- несогласованное с органами рыбоохраны размещение, строительство, реконструкция объектов и проведение различных видов работ в водном

объекте, оказывающих воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания;

- осуществление дноуглубительных работ, добыча в акватории водных объектов ПГС и полезных ископаемых с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов;

- производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины или других лесных ресурсов, осуществление взрывных или иных работ с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов;

- несогласованный с органами рыбоохраны сброс сточных вод в водные объекты рыбохозяйственного значения;

- сброс в водные объекты рыбохозяйственного значения и рыбоохранные зоны вредных веществ, предельно допустимые концентрации которых в водах водных объектов рыбохозяйственного значения не установлены;

- сброс в водные объекты рыбохозяйственного значения сточных вод с превышением НДС;

- эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов;

- осуществление иных работ с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов без тяжелых последствий.

Санкции статьи 8.38 применялись за противоправные действия, аналогичные требованиям статьи 8.33, но в случае возникновения опасности массовой гибели рыбы или других водных биоресурсов, уничтожения в значительных размерах кормовых запасов либо иных тяжких последствий.

Под санкции части 1 статьи 8.42 КоАП РФ попадали следующие противоправные действия:

- несогласованное с органами рыбоохраны размещение, строительство, реконструкция в водоохранной зоне водных объектов и проведение различных видов работ, оказывающих воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания;

- движение транспортных средств в водоохранной зоне по дорогам, не имеющим твердого покрытия, и стоянка транспортных средств в этой зоне вне специально оборудованных мест, имеющих твердое покрытие;

- размещение в водоохранной зоне водных объектов кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;

- размещение в водоохранной зоне водного объекта специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов;

- несанкционированная разведка и добыча в водоохранной зоне водных объектов общераспространенных полезных ископаемых;

- размещение в водоохранной зоне водного объекта автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортных средств;

- размещение в водоохранной зоне водного объекта отвалов размываемых грунтов в границах прибрежных защитных полос;

- осуществление в водоохранной зоне водного объекта сброса сточных, в том числе дренажных, вод, а также использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;

- распашка земель и выпас сельскохозяйственных животных в границах прибрежных защитных полос;

- иные нарушения ограничений использования водоохранной зоны водного объекта.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области

рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также организующим комплекс мероприятий в целях сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания водных объектов рыбохозяйственного назначения).

Таким образом, Росрыболовством осуществляется охрана не только водных биоресурсов, но и водных объектов (как среды обитания водных биологических ресурсов) от их загрязнения, засорения, истощения в целях предотвращения вреда водным биоресурсам, причиненного в результате:

- сброса вредных (загрязняющих) веществ в составе сточных вод и (или) дренажных вод;

- загрязнения водных объектов органическими и неорганическими веществами, пестицидами и нефтепродуктами;

- сброса хозяйственно-бытовых сточных вод, загрязнения (засорения) водных объектов мусором, отходами производства и потребления, в том числе выведенными из эксплуатации судами и иными плавучими средствами (их частями и механизмами);

- загрязнения взвешенными веществами при разведке и добыче полезных ископаемых, проведении дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, а также несанкционированных сбросов воды на гидротехнических сооружениях;

- нарушения обязательных требований по установке рыбозащитных устройств на водозаборных и иных гидротехнических сооружениях.

На территории Российской Федерации общее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществлявших подконтрольную Росрыболовству деятельность, оказывающую воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, в 2017 году составляло 16 893 субъектов.

В соответствии с планом проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2017 году территориальными органами Росрыболовства намечалось провести 1351 плановую проверку.

Фактически было проведено 1980 проверок, в том числе 629 внеплановых проверок в связи обращениями граждан, организаций, по информации органов государственной власти, местного самоуправления, средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда водным биоресурсам и среде их обитания.

По результатам проверок вскрыто 1469 нарушений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, привлечено к административной ответственности 1463 должностных и юридических лиц на общую сумму административных штрафов 23 млн. 546 тыс. руб.

При определении объектов плановых проверок территориальными управлениями Росрыболовства в первую очередь выбирались хозяйствующие субъекты, оказывающие воздействие на среду обитания водных биоресурсов. В среднем доля проверок субъектов, осуществлявших деятельность в водоохранной зоне водных объектов рыбохозяйственного значения, составляла 40%. Доля организаций, осуществлявших сброс сточных вод в водные объекты, в проверках составила 31,9%. Доля проверок хозяйствующих субъектов, в работе которых использовались водозаборные сооружения и перекачивающие механизмы, составила 12,4%. Оставшиеся 16,7% проведенных проверок охватили хозяйствующие субъекты, осуществляющие иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на среду обитания водных биоресурсов.

Среди субъектов иной деятельности, загрязняющих водные объекты, наибольшее внимание было уделено субъектам, добывающим полезные ископаемые (27% проверок) и песчано-гравийную смесь (22% проверок), строительным организациям, работающим в водных объектах (22% проверок), субъектам лесопромышленной отрасли (11% проверок), предприятиям, загрязняющим водные объекты нефтепродуктами и горюче-смазывающими материалами (7% проверок) и осуществляющим дноуглубительные работы (6% проверок), доля проверок предприятий,

использующих акватории водных объектов в целях рекреации, составила 4%.

Во время проводимых контрольно-надзорных мероприятий должностным лицам территориальных управлений Росрыболовства выявляются различные типы загрязнения:

*механическое* – повышение содержания механических примесей, свойственное в основном поверхностным видам загрязнений;

*химическое* – наличие в воде органических и неорганических веществ токсического и нетоксического действия;

*биологическое* – наличие в водных объектах интродукционных объектов водных биологических ресурсов;

*тепловое* – выпуск в водоемы подогретых вод тепловых и атомных электростанций.

Основными источниками загрязнения водных объектов являются недостаточно очищенные сточные воды промышленных и коммунальных предприятий, крупных животноводческих комплексов, отходы производства при разработке рудных ископаемых; обработке и сплаве лесоматериалов; сбросы водного и железнодорожного транспорта. Загрязняющие вещества, попадая в природные водоемы, приводят к качественным изменениям воды, которые в основном проявляются в изменении ее физических свойств и химического состава, появления в ней опасных для организмов веществ.

Во многих производственных сточных водах содержатся нефтепродукты. Нефть и нефтепродукты, попадая в водоемы, проявляются в растворенной форме, в эмульгированном виде, в форме плавающей по поверхности нефтяной пленки. Нефтяная пленка тормозит процессы реэрации. При поступлении в воду нефтепродуктов изменяются запах, вкус, окраска, поверхностное натяжение, вязкость воды, уменьшается количество кислорода, появляются вредные соединения, вода приобретает токсические свойства и представляет угрозу не только для водных биоресурсов, но и для человека.

Опасным загрязнителем промышленных вод является фенол. При поступлении фенольных стоков в водоемы нарушается процесс самоочищения, вода приобретает специфический запах карболки. На жизнь водных биологических ресурсов пагубно влияют сточные воды целлюлозно-бумажной промышленности. Серьезные последствия у водных организмов возникают при повышенном содержании в воде тяжелых металлов.

Причиной органических загрязнений водоемов, также являются сточные воды, содержащие растительные волокна, животные и растительные жиры, фекальную массу, остатки плодов и овощей, отходы кожевенной промышленности, сахарных и пивоваренных заводов, предприятий мясомолочной и кондитерской промышленности.

В большой степени загрязняют водоемы моющие синтетические средства, широко используемые в быту. Содержащиеся в них химические вещества трудно поддаются очистке, а поступая со сточными водами в реки и озера, оказывают значительное негативное влияние на биологическое и физическое состояние водных объектов.

Большую опасность для водоемов представляют поверхностные стоки с сельскохозяйственных угодий, где используются химические удобрения, включающие соединения азота. Все увеличивающееся применение азотных удобрений, загрязнение окружающей среды азотсодержащими промышленными и бытовыми отходами приводит к возрастанию содержания аммонийного, нитритного, нитратного азота в водных объектах рыбохозяйственного значения. Не говоря о пагубном воздействии на водные объекты применяемых в сельском хозяйстве ядохимикатов.

В водные объекты поступает большое количество различных загрязняющих веществ, к которым относятся:

- органогалогеновые соединения и вещества;
- фосфорорганические соединения;
- оловоорганические соединения;
- цианиды;



- металлы и их соединения;
- мышьяк и его соединения;
- высокотоксичные неорганические соединения ртути;
- биоциды и продукты защиты растений;
- взвеси и другие загрязняющие вещества.

В связи с опасностью, которую представляют загрязняющие вещества, попадающие в водоемы осуществляется экологическое нормирование. Система нормативно-технического обеспечения включает нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее – ПДК) и нормативы допустимых сбросов (далее – НДС).

Согласно Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под ПДК понимаются нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем.

В качестве НДС рассматриваются нормативы сбросов загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты, которые определяются как объем или масса химических веществ либо смеси химических веществ, микроорганизмов, иных веществ, как показатели активности радиоактивных веществ, допустимые для сброса в водные объекты стационарными источниками.

В соответствии со статьей 50 Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» Росрыболовство и его территориальные органы согласовывают строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, внедрение новых технологических процессов и осуществление иной

деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет согласование:

- строительства и реконструкции объектов капитального строительства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, проектная документация которых является объектом государственной экологической экспертизы;

- внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в случае внедрения указанных процессов и осуществления иной деятельности на территории двух и более субъектов Российской Федерации и в трансграничных водных объектах.

Территориальные органы Федерального агентства по рыболовству осуществляют согласование:

- строительства и реконструкции объектов капитального строительства - в случае строительства и реконструкции указанных объектов на территории одного субъекта Российской Федерации;

- внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности - в случае внедрения указанных процессов и осуществления иной деятельности на территории одного субъекта Российской Федерации.

В течение 2017 года, руководствуясь положениями постановления Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № 384 «О согласовании 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», а также постановления Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2013 г. № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания», Росрыболовством и его территориальными органами было рассмотрено 10478 заявок о согласовании юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, по которым в 7033 случаях было принято решение о согласовании.

За последнее время общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, подлежащую государственному контролю (надзору) со стороны Росрыболовства, существенно не изменилось.

В то же время, из-за соответствующих изменений законодательства доля плановых проверок, проводимых территориальными управлениями Росрыболовства, в отношении юридических лиц и предпринимателей сократилась в 1,7 раза. Количество проверок, предусмотренных ежегодным планом проведения проверок, за последние 5 лет снизилось в 2,2 раза.

При этом процент внеплановых проверок за данный период вырос в 2,1 раза и достиг в 2017 году 32%. Около 90% внеплановых проверок составляли мероприятия по контролю за выполнением ранее выданных предписаний. Оставшаяся часть внеплановых проверок, проводимых территориальными управлениями Росрыболовства, инициировалась по заявлениям граждан и организаций, содержащим информацию об угрозе причинения вреда водным биоресурсам и среде их обитания.

Необходимо отметить, что по статистическим данным органами прокуратуры в 40% случаев было отказано в проведении внеплановых проверок по обращениям граждан и организаций.

Несмотря на то, что в последние годы хозяйствующие субъекты заранее предупреждаются о дате проведения проверок, доля проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения, выросла с 49,6% в 2013 году до 73,6% в 2017 году. Наблюдается рост числа выявляемых нарушений

обязательных требований с 65,7% до 80,9% и числа невыполненных предписаний с 35,8% до 63,7%.

Количество наказаний в виде предупреждения выросло за пять лет в 3 раза, а общее количество наложенных административных штрафов сократилось в 1,3 раза. Количество случаев вынесения штрафов в отношении индивидуальных предпринимателей из-за объявленного моратория проверок субъектов малого бизнеса сократилось в 25 раз.