

УДК 621.74.001

Н.Ю. Пахомова, М.А. ДорошенкоДальневосточный государственный технический рыбохозяйственный университет,
690087, г. Владивосток, ул. Луговая, 52б**ПРОВЕДЕНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ
ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ**

Рассмотрены особенности проведения контрольных мероприятий в области соблюдения предприятиями и организациями природоохранного законодательства в части охраны водных биоресурсов и среды их обитания, выполнения ими обязательных экологических требований. Выделены основные этапы проведения контрольных проверок, рассмотрены функции экологического контроля и надзора, а также основные пункты Водной стратегии РФ до 2020 г. Обсуждается необходимость введения методического материала – «пошаговой инструкции проверок» для начинающих государственных инспекторов в области экологии.

Ключевые слова: экология, контроль, надзор, законодательство, мониторинг.

N.Y. Pakhomova, M.A. Doroshenko**IMPLEMENTATION OF CONTROL MEASURES PROTECTION
WATER BIORESOURCES AND THEIR HABITATS**

In this paper, the features of the control measures of compliance by enterprises and organizations of environmental legislation and the implementation of mandatory environmental requirements. The basic stages of the audit, consider the functions of environmental monitoring and supervision. Discussed the need for a methodical material – «step by step instructions check» for beginners state inspectors in the field of ecology.

Key words: ecology, monitoring, control, supervision, legislation...

Введение

Отношения в области использования и охраны вод, находящихся в природной среде и водных объектах, регулируются водным законодательством и рассматриваются в качестве водопользования. Факт сосредоточения вод в поверхностном или подземном водном объекте является главным условием для включения их в сферу действия водного законодательства [1, 2]. «Водный объект» – это сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима (статья 1 Водного кодекса РФ). В ст. 7 ВК РФ понятие «водного объекта» уточнено. Поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также признаются единым водным объектом [3].

К числу водных объектов относятся также внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации. Внутренними морскими водами являются морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации. Территориальным морем Российской Федерации являются прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемые в соответствии с нормами международного права и российским законодательством.

Все водные объекты на территории России, за исключением территориального моря Российской Федерации, являются внутренними водами. Континентальный шельф – прилегающий к территориальным водам район морского дна (включая его недра) определенной

ширины, в котором прибрежное государство осуществляет суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов. Внешняя граница континентального шельфа проходит по внешней границе подводной окраины континентального материка или на расстоянии 200 морских миль от берега, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Внешняя граница континентального шельфа должна находиться не далее 350 морских миль от берега во всех случаях [1].

В настоящее время управление водными ресурсами находится в сфере ответственности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Россия является одной из наиболее водообеспеченных стран мира. 2,5 млн рек, около 3 млн озер с избытком покрывают все потребности как проживающих на территории России людей, так и водоемких отраслей российской экономики. Для обеспечения нужд населения и промышленности используется не более 2 % общего объема речного стока. По мощности водохозяйственной инфраструктуры Россия занимает второе место в мире после Китая. Изношенная мелиоративная система, дырявые водопроводные трубы, к сожалению, являются привычными особенностями нашей инфраструктуры. Используя на создание продукциикратно большее, чем необходимо, количество воды, мы также небрежно относимся и к качеству стоков в водные объекты. Более 30 % сбрасываемых сточных вод являются или неочищенными или очищенными ненормативно. Как результат – чистые реки остались только там, где проживает меньшая часть населения страны – в Сибири и на Дальнем Востоке. Началом изменения отношения к водным ресурсам Российской Федерации можно считать вступление в силу с 1 января 2007 г. Водного кодекса. В рамках реализации положений Водного кодекса разработано 26 постановлений Правительства и 32 ведомственных нормативно-правовых акта.

Основными принципами Кодекса стали: переход на гражданско-правовые отношения в водопользовании; закрепление института частной собственности на отдельные категории водных объектов; повышение роли субъектов Российской Федерации в управлении водными ресурсами. Непосредственное отношение к работе по обеспечению чистоты наших рек и озер имеет реформирование законодательства в сфере охраны окружающей среды. Начата работа по подготовке важнейшего законопроекта об изменении системы нормирования допустимого воздействия на водные объекты. Важнейшим этапом совершенствования управления водными ресурсами стала разработка Водной стратегии РФ до 2020 г., утвержденной в августе 2009 г. Правительством Российской Федерации. Основными целями Водной стратегии являются: создание экологически благоприятных условий проживания населения России; гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития; повышение рациональности использования водных ресурсов; расширение глобальных конкурентных преимуществ России в водоресурсной сфере. Разработан и принят План мероприятий по реализации Водной стратегии, определяющий комплекс мер по каждой отрасли народного хозяйства. В результате выполнения комплекса мероприятий, предусмотренных Водной стратегией, к 2020 г. планируется выйти на следующие показатели:

- снижение уровня экологического воздействия на водные объекты в 2,5 раза;
- уменьшение водоемкости ВВП более чем на 40 %;
- сокращение непроизводительных потерь воды в 2 раза;
- увеличение продолжительности жизни и сокращение заболеваемости;
- увеличение защищенности населения и территорий от наводнений объектами инженерной защиты [9].

Для обеспечения реализации программы появится необходимость в управлении водными ресурсами, проведения контрольных мероприятий уполномоченными органами по соблюдению требований закона. Важнейшей правовой мерой обеспечения рационального

природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий является экологический контроль – функция государственного управления и правовой институт права окружающей среды. Основываясь на роли экологического контроля в механизме охраны окружающей среды, его можно оценивать как важнейшую правовую меру. Именно посредством экологического контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов права окружающей среды к исполнению экологических требований. Меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются либо в процессе экологического контроля, либо с привлечением иных государственных органов.

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности – контроль и надзор [4, 5]. Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления природоохранных правил. Экологический контроль как правовая мера выполняет ряд функций: предупредительную, информационную и карательную [2]. Роль предупредительной функции заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке соблюдения ими правовых экологических требований, заинтересованы в выполнении законодательства и предупреждении нарушений. Информационная функция связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов. Карательная функция проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований, предусмотренных законодательством санкций по результатам соответствующих проверок.

Цель данной работы: рассмотреть особенности и основные этапы проведения контрольных мероприятий в части соблюдения предприятиями водного законодательства РФ.

Задачи: дать обзор литературных источников по проблеме современного состояния водных ресурсов Российской Федерации; ознакомиться с основными пунктами Водной стратегии РФ до 2020 г.; охарактеризовать основные правовые меры по обеспечению рационального природопользования; выделить основные этапы и особенности при проведении мероприятий по контролю.

Объекты и методы исследования

В данной работе проводился анализ мероприятий по контролю на основании материалов проверок, которые были проведены в 2010 г. государственным инспектором Владивостокского межрайонного отдела рыбнадзора Приморского территориального управления Росрыболовства. Для определения порядка подготовки и проведения контрольных мероприятий был отобран материал из следующих нормативных документов: правил осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и его территориальных органов, утвержденных приказом Минприроды России от 17 апреля 1996 г., а также приказом Минприроды России от 23 июля 1996 г. «О совершенствовании технического и методического обеспечения экологического контроля и использования новых экономических механизмов при осуществлении природоохранной деятельности» [6, 7].

Контрольные мероприятия, проводимые в области экологии, подразделяются на следующие виды: плановые, внеплановые, документарные и выездные проверки.

Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответ-

ствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям. Плановые проверки проводятся не чаще одного раза в три года на основании ежегодных планов, разрабатываемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями.

Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами [8].

Результаты и их обсуждение

Подготовка к контрольному мероприятию, включенному в ежегодный план, является начальным этапом его проведения. Порядок подготовки к проведению контрольного планового мероприятия включает следующие этапы:

1. Выбор и предварительное изучение объектов контроля.

Этот этап представляет собой процесс сбора информации об их деятельности. Суть данного этапа состоит в том, что перед началом проверки необходимо изучить объект. Для этого инспекторами подготавливаются и направляются запросы в рамках проверки непосредственно на проверяемое предприятие и в специально уполномоченные органы по предоставлению справок и информации по юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (например, в налоговый орган). По результатам предварительного изучения руководитель контрольного мероприятия определяет необходимость привлечения для консультаций либо участия в данной проверке отдельных специалистов и внешних экспертов. Так как информация о предприятии изложена в учредительных документах предприятия, поэтому на начальных этапах проверки запрашивается именно эта документация. В уставах детально изложены пункты, посвященные сфере деятельности проверяемого предприятия, данные сведения необходимы для выбора правильного «курса» при проведении плановых мероприятий. Необходимо ещё на начальных стадиях проверки дать экономическую классификацию деятельности проверяемого объекта, так как в дальнейшем это поможет государственному инспектору ориентироваться в выборе стратегии проверки.

2. Определение сроков проведения контрольного мероприятия.

Сроки проведения контрольного мероприятия определяются перечнем вопросов, количеством объектов и проверяемым периодом деятельности этих объектов. При выборе объектов контроля необходимо учитывать также их географическую расположенность с целью определения времени и материальных затрат. Срок проведения каждой из проверок не должен превышать двадцати рабочих дней [8].

3. Подготовка плана-задания на проведение контрольного мероприятия.

Наличие плана-задания на проведение контрольного мероприятия является обязательным условием проведения контрольного мероприятия, которое разрабатывается руководителем мероприятия на основе результатов предварительного изучения объектов контроля.

4. Уведомление юридических лиц и предприятий о контрольной проверке.

О проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. О проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в пункте 2 статьи № 294 Федерального закона Российской Федерации [8]. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения.

В случае отказа руководителя проверяемого объекта в допуске проверяющих на территорию проверяемого объекта исполнители обязаны незамедлительно оформить акт по факту отказа в допуске на проверяемый объект или непредставления информации [2]. Исполнители контрольного мероприятия незамедлительно уведомляют руководство о фактах отказа в допуске на проверяемый объект и непредставлении необходимых материалов, документов.

5. Проведение подробного инструктажа с исполнителями о целях и особенностях предстоящего контрольного мероприятия непосредственно перед началом проведения контрольных действий главным инспектором, ответственным за контрольно-ревизионные мероприятия.

Как уже указывалось выше, начальным этапом при подготовке планового мероприятия по контролю является выбор и предварительное изучение объектов контроля. Этот этап действительно значим при проведении проверок, так как проверки осуществляются в отношении хозяйствующих субъектов, имеющих разное экономическое направление деятельности. В этом состоит особенность контрольных мероприятий. Существуют обязательные природоохранные требования, которые должны выполняться предприятиями, однако «шаблонный метод» проверки неприменим. Так, при осуществлении планового мероприятия по контролю в отношении ОАО «Водоканал» очистные сооружения «Де-Фриз» было установлено, что основной вид деятельности данного подразделения – биологическая и механическая очистка сточных вод [6].

Данный объект надзора по способу использования водного объекта можно отнести к водопользователю, осуществляющему водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов. Ввиду того, что данным предприятием производится сброс сточных вод в водный объект, необходимо проверить наличие решения о предоставлении водного объекта для указанных целей. Данный документ необходим, так как он удостоверяет право пользова-

ния водным объектом. При установлении вида воздействия на водный объект проверяется наличие разрешительной документации. В данном случае источником воздействия будут являться сточные воды. Поэтому у предприятия запрашивается разрешение Ростехнадзора на сброс загрязняющих веществ со сточными водами. На подобных предприятиях должен осуществляться производственный контроль за качеством сточных вод на входе и выходе после очистных сооружений по утверждённому графику производственного экоаналитического контроля за негативным воздействием источников загрязнения. Данный график составляется на год, в нем указываются периоды проведения экоаналитического контроля за природной морской водой в точке смешения её с очищенными сточными водами.

Помимо этого, предприятие должно проводить регулярные наблюдения за водным объектом и его водоохраной зоной по программе, согласованной с отделом водных ресурсов по Приморскому краю АБВУ. Параллельно инспектором изучается технологическая схема очистки сточных вод, проектная мощность очистных сооружений, способ очистки, вид сточных вод, координаты и тип выпуска сточных вод. Во время осмотра производственного участка государственным инспектором обращается внимание на техническое состояние очистного сооружения и состояние территории производственной площадки. Отмечаются отклонения от утверждённой схемы очистки поступающих и очищенных сточных вод. По завершении изучения всей разрешительной документации, в части охраны водных биоресурсов и среды их обитания, государственным инспектором рыбоохраны проводится анализ и сопоставление данных сточных вод предприятия с утверждёнными нормативами [6].

В качестве сравнительного примера рассмотрим плановое мероприятие по контролю в отношении ОАО ХК «Дальморепродукт» структурного подразделения «ДМП-Порт» [7]. Как и в первом случае, на основании учредительных документов устанавливается основной вид деятельности предприятия – добыча и переработка рыбы и морепродуктов, организация и осуществление текущих и капитальных ремонтов судов, оказание услуг производственного назначения. Данное предприятие использует часть акватории водного объекта для временного размещения и стоянки судов, поэтому оно будет являться водопользователем, но в отличие от предыдущего предприятия право пользования водным объектом будет удостоверяться не решением, а договором на водопользование. Так как на основании договора на водопользование водный объект предоставляется в пользование для использования его акватории [3].

На момент проверки было установлено, что организацией выполняются погрузо-разгрузочные работы, в ходе которых в водоохранной зоне водного объекта была произведена отсыпка сыпучего груза – щебня. Хранение данного груза осуществлялось не в соответствии с действующим природоохранным законодательством. При выявлении данного нарушения было установлено, что хранение груза не производилось на специально оборудованной площадке, отсутствовал тент. Так как ливневые канализации и дренаж размещены в непосредственной близости от отсыпанного груза, во время дождей произойдёт его размыв и внесение фракций в водный объект. Это приведёт к загрязнению водного объекта. Также у данного предприятия устанавливается наличие сточных вод. Отмечается, что поверхностный сток с территории проверяемого объекта не организован, дождевые и талые воды самотёком сбрасывались в пониженные места рельефа, на водосборную площадь водного объекта. Так как данный процесс ведёт к загрязнению водного объекта, у предприятия должен быть документ о согласовании расчёта массы сброса с неорганизованным поверхностным стоком с территории структурного подразделения. Далее проверяется состояние территории производственной площадки, объекты, расположенные на ней, изучается водобалансовая схема и устанавливается способ водоотведения канализационных сточных вод [7].

6. Оформление результатов проведенных проверок.

По итогам проведения проверки на каждом проверяемом объекте составляется акт по форме согласно законодательным требованиям [8]. Акт должен содержать систематизированное изложение документально подтвержденных фактов нарушений природоохранного законодательства, выявленных в процессе проверки, или указание на отсутствие таковых. При составлении акта исполнителями должны соблюдаться объективность изложения, краткость и ясность формулировок, логическая и хронологическая последовательность. Приводимые в актах факты должны сопровождаться исчерпывающими ссылками на соответствующие документы материалов контрольного мероприятия.

7. Ознакомление руководителя проверяемого объекта с результатами проведенных проверок.

Акт представляется исполнителями для ознакомления руководителю проверяемого объекта.

При наличии письменных возражений по акту, поступивших от проверенного объекта, они приобщаются к материалам проверки и являются их неотъемлемой частью. Представленные возражения по акту должны быть рассмотрены руководителем контрольного мероприятия на предмет их обоснованности в течение трех рабочих дней со дня представления возражений. В ходе рассмотрения возражений руководителем контрольного мероприятия в обязательном порядке проверяются факты, замечания, подтвержденные дополнительно представленными документами.

По итогам рассмотрения представленных возражений главным инспектором готовится проект письменного ответа, в котором четко выражается позиция по существу возражения (принимается или отклоняется) с ее обоснованием и ссылкой на нормативные правовые акты.

Итоги рассмотрения возражений учитываются главным инспектором при подготовке проекта отчета о результатах контрольного мероприятия.

Таким образом, проведение контрольных мероприятий во внутренних водных объектах, территориальном море и континентальном шельфе имеет важное значение в области соблюдения предприятиями и организациями природоохранного законодательства и выполнения обязательных экологических требований. В настоящее время государственный плановый контроль проводится один раз в три года. При рассмотрении данных сроков с точки зрения экологических требований можно отметить, что это достаточный период, за который предприятие-водопользователь при безответственном отношении может нанести существенный ущерб как водным биоресурсам, так и среде их обитания.

При проведении каждой плановой проверки при общих принципах и этапах существуют свои особенности, связанные с характером деятельности предприятий. Так как направления деятельности многих проверяемых организаций различны, то и виды воздействия их на водные объекты будут отличаться. Все эти особенности должны быть учтены при проведении контрольно-надзорных мероприятий водных объектов и найти отражение как в стратегии проверки, так и в перечне разрешительной документации и в выполнении природоохранных требований.

Список литературы

1. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. II. – М., 1995. – 252 с.
2. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – 719 с.
3. Водный кодекс Российской Федерации. – 2-е изд. – М.: Ось-89, 2002. – 80 с.

4. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01. 02 г. № 7 – ФЗ. – М.: Книга-сервис, 2004.

5. Красов О.И. Экологическое право. – М.: Дело, 2001. – 767 с.

6. Пахомова Н.Ю., Попов А.А. Акт плановой/выездной проверки в отношении ОАО «Водоканал» очистные сооружения «Де-Фриз». Владивостокский межрайонный отдел по контролю, надзору, охране водных биоресурсов и среды их обитания Приморского территориального управления Росрыболовства. – Владивосток, 2010.

7. Пахомова Н.Ю., Попов А.А. Акт плановой/выездной проверки в отношении открытого акционерного общества Холдинговая компания «Дальморепродукт» структурное подразделение «ДМП-Порт». Владивостокский межрайонный отдел по контролю, надзору, охране водных биоресурсов и среды их обитания Приморского территориального управления Росрыболовства. – Владивосток, 2010.

8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.08. № 294-ФЗ.

9. Доклад министра природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутнева на пленарном заседании международного форума «Чистая вода», 24.11.2009. – М., 2009.

Сведения об авторах: Пахомова Надежда Юрьевна, аспирант;
Дорошенко Майя Андреевна, доктор биологических наук, профессор,
e-mail: doroshenko@mail.primorye.ru.