Актуальные вопросы теории и практики возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам

Издательство Э́дитус
Москва
2018

УДК 502/504
ББК 20.18
А43

Рецензенты:

Новоселов А.П., доктор биологических наук, ведущий научный сотрудник Северного филиала ФГБНУ «Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н.М. Книповича», главный научный сотрудник ФГБУН Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова Российской академии наук.

Калайда М.Л., доктор биологических наук, профессор, заведующая кафедрой водных биоресурсов и аквакультуры Института теплоэнергетики Казанского государственного энергетического университета.

А43 **Актуальные вопросы теории и практики возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам.** Монография / авторский коллектив: Аверьянов Д.Ф., Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Глибко О.Я., Студёнов И.И., Торцев А.М., под общей редакцией Белоусова А.Н. – М.: Эдитус, 2018. – 296 с.

ISBN 978-5-00058-758-4

В монографии рассмотрены особенности института оценки и возмещения экологического вреда, применительно к водным биоресурсам и среде их обитания.

В законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов закреплен особый, исторически сложившийся, порядок оценки и возмещения экологического вреда, при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Вред водным биоресурсам определяется до его фактического причинения на стадии планирования намечаемой деятельности и затем возмещается в установленном порядке на основе ожидаемой (расчетной), а не фактической величины.

В случае водных биоресурсов, государство заранее санкционирует так называемый «правомерный» вред при реализации природоохранного принципа о «допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований в области охраны окружающей среды».

Настоящее издание посвящено исследованию института оценки и возмещения правомерного экологического вреда, применительно к водным биоресурсам, формированию его теоретических основ, выявлению проблем в этой сфере деятельности, а также разработке мер, способствующих эволюции организационно-методических механизмов применения в рамках концепции устойчивого развития.

Издание структурировано в виде отдельных полемических очерков, внутренне объединенных общей темой – эффективного возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, и может представлять интерес для широкого круга специалистов осуществляющих, свою деятельность в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

УДК 502/504
ББК 20.18

Фотография на обложке Н.С. Сухановой, р. Щугор (Республика Коми)

ISBN 978-5-00058-758-4

© Коллектив авторов, 2018
© Оформление. Издательство «Эдитус», 2018

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Аверьянов Дмитрий Федорович	Сотрудник отдела «Центр инженерных изысканий и геоэкологического проектирования» Института экологии и природопользования Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань
Белоусов Александр Николаевич	Заслуженный работник рыбного хозяйства Российской Федерации, Почетный рыбовод России, член-корреспондент РАЕН, г. Москва
Воронков Владимир Борисович	Аспирант ФГБНУ «ВНИРО», г. Москва
Глибко Оксана Ярославовна	Заместитель начальника Карельского филиала ФГБУ «Главрыбвод», к.б.н., г. Петрозаводск
Студёнов Игорь Иванович	Заведующий лабораторией Северного филиала ФГБНУ «Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н.М. Книповича», ведущий научный сотрудник ФГБУН Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова Российской академии наук к.б.н., г. Архангельск
Торцев Алексей Михайлович	Научный сотрудник ФГБУН Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова Российской академии наук, г. Архангельск

СОДЕРЖАНИЕ

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ: 3

ПРЕДИСЛОВИЕ 10

О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ КОНЦЕПЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ
Глибко О.Я. ***13***

1. История развития отношений в сфере оценки и возмещения вреда водным биоресурсам 14

2. Категории экологического «вреда», «ущерба», «убытков» 24

3. Подход к определению понятий в области экологического вреда 28

4. Экологический и экономический ущерб 30

Библиография 34

О КАТЕГОРИИ ПРАВОМЕРНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА
Белоусов А.Н., Глибко О.Я. ***38***

Библиография 49

АНАЛИЗ МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ ОЦЕНКИ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ
Глибко О.Я. ***51***

1. Нормативная база оценки и возмещения вреда водным биоресурсам 51

2. Методическая база оценки вреда водным биоресурсам и среде их обитания 54

3. Анализ методов и подходов, используемых при оценке вреда водным биоресурсам 59

4. Оптимизация нормативного и методического обеспечения оценки вреда (ущерба) водным экосистемам 70

Библиография 75

ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К ВОЗМЕЩЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА
Торцев А.М., Студёнов И.И., Белоусов А.Н. ***81***

1. Зарубежный опыт в сфере возмещения экологического вреда 84

Библиография 89

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ И ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ И СРЕДЕ ИХ ОБИТАНИЯ
Белоусов А.Н., Торцев А.М., Воронков В.Б. ***92***

1. Экологические принципы сохранения водных биоресурсов и среды их обитания 94

2. Методология подготовки и принятия управленческих решений в области сохранения водных биоресурсов и среды их обитания 96

3. Классификация мероприятий по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания 98

4. Виды хозяйственной деятельности и факторы, оказывающие негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания 100

5. Целе-экологические стратегии хозяйственной деятельности 103

5.1. Предоставление водных объектов в пользование 103

5.2. Требования к проектированию мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания 104

6. Производственно-технологические стратегии хозяйственной деятельности 108

6.1. Оценка воздействия реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания 108

6.2. Обоснование мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания при разработке проектной документации 111

6.3. Определение последствий негативного воздействия реализации планируемой хозяйственной деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания (исчисление размера вреда водным биоресурсам и среде их обитания) 113

7. Ресурсосберегающие стратегии хозяйственной деятельности 115

7.1. Мероприятия по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания 115

7.2. Планирование производственного экологического контроля влияния осуществляемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания 122

7.3. Мероприятия по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биоресурсов и среды их обитания, направленные на восстановление их нарушенного состояния и возмещение вреда (компенсационные мероприятия) 123

7.3.1. Общие требования к проектированию компенсационных мероприятий. 123

7.3.2. Региональные (бассейновые) перспективные программы сохранения водных биоресурсов 126

7.3.3. Направления компенсационных мероприятий 131

7.3.4. Корректировка запланированных мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания 133

8. Социально-организационные стратегии деятельности 134

8.1. Документальное оформление исполнения компенсационных мероприятий 134

8.2. Учет и контроль исполнения компенсационных мероприятий 136

8.3. Мониторинг водных биоресурсов и среды их обитания при исполнении мероприятий по их сохранению 137

8.3.1. Государственный мониторинг водных биоресурсов 137

8.3.2. Мониторинг водных биоресурсов при оценке эффективности исполнения восстановительных (компенсационных) мероприятий 137

8.4. Оценка эффективности реализованных мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания 140

Библиография 142

О НАТУРАЛЬНОЙ И МОНЕТАРНОЙ ФОРМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ ПРИ ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА
Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Торцев А.М. ***147***

Библиография 156

ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА В КОНТЕКСТЕ ПЛАТНОСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ БИОРЕСУРСАМИ
Белоусов А.Н., Торцев А.М. ***157***

Библиография 166

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПЛАТНОСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ БИОРЕСУРСАМИ ПРИ ПРАВОМЕРНОЙ И НЕПРАВОМЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Торцев А.М., Студёнов И.И. ***169***

Библиография 175

ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТОРОН ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ВРЕДА
Торцев А.М., Белоусов А.Н., Глибко О.Я. ***176***

1. Искусственное воспроизводство водных биоресурсов 177

2. Рыбохозяйственная мелиорация водных объектов 178

3. Акклиматизация водных биоресурсов 179

4. Негативные моменты во взаимодействии сторон 180

5. Совершенствование взаимодействия сторон 181

Библиография 185

О СООТНОШЕНИИ УТРАЧЕННЫХ И ВОСПОЛНЯЕМЫХ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ
Белоусов А.Н. ***187***

Библиография 192

СРЕДООБРАЗУЮЩАЯ РОЛЬ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ, ПРИЧИНЯЕМОГО ИМ ВРЕДА
Аверьянов Д.Ф. ***194***

Библиография 224

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ
Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Торцев А.М. ***230***

Библиография 241

О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ **245**
Торцев А.М., Белоусов А.Н. ***245***

Библиография 249

О СОЛИДАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЯ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ И ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА
Белоусов А.Н., Глибко О.Я. ***251***

1. Нормотворчество 253

2. Правоприменение 256

3. Управление имуществом 257

4. Контрольная и надзорная деятельность 257

Библиография 258

О СОВРЕМЕННОЙ СТРАТЕГИИ СОХРАНЕНИЯ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И ВОЗМЕЩЕНИЯ, ПРИЧИНЯЕМОГО ИМ ВРЕДА
Белоусов А.Н., Глибко О.Я., Торцев А.М. ***260***

Библиография 275

ПОСЛЕСЛОВИЕ **277**

ПРИЛОЖЕНИЕ **279**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Социально-экономическое развитие государства и сохранение окружающей среды взаимосвязаны, поскольку окружающая среда, экономика страны, здоровье человека, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве.

На природу оказывается постоянное негативное антропогенное воздействие, которое приводит к трансформации экосистем, ухудшению качества и истощению природных ресурсов, в том числе водных биологических ресурсов (далее – водных биоресурсов).

В связи со значительным ростом масштабов причинения вреда природным компонентам становится весьма актуальным обеспечение национальной безопасности в сфере экологии. Хозяйственная деятельность ухудшает или даже полностью уничтожает среду обитания объектов животного мира, нарушает ход естественных процессов в популяциях животных, в том числе размножения, миграций и т.д., а сопутствующие хозяйственной деятельности техногенные факторы оказывают сильное косвенное воздействие на животный мир, как факторы беспокойства.

Современное кризисное состояние окружающей среды – следствие формального, а иногда и пренебрежительного отношения к вопросам возмещения причиняемого ей вреда, как в прошлом, так и настоящем. Общество и публичная власть, очевидно, полагают, что это состояние – обоснованная плата (расплата) за научно-технический прогресс, развитие экономики и повышение благосостояния общества.

Особая актуальность проблемы возмещения прошлого (накопленного) и будущего (планируемого) экологического вреда связана как с деградацией природной среды, жизнедеятельностью целых регионов, так и с инвестиционной привлекательностью страны, отдельных территорий и промышленных производств.

По экспертным оценкам потери внутреннего валового продукта России, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ними экономическими факторами, ежегодно составляют от 4 до 6% [1].

Также необходимо отметить, что в России, несмотря на значительное количество документов, регламентирующих вопросы оценки экологического вреда (ущерба), единые, признанные государством, методологические принципы в этой сфере деятельности пока отсутствуют. В результате вновь созданные документы и документы, разработанные в более раннее время, содержат разные и в большинстве случаев несовместимые подходы к оценке и возмещению экологического вреда.

В 2016 году авторским коллективом опубликована монография «Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности»[2]. В монографии проведен анализ действующих нормативных правовых актов в области оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, практики их применения. Изложены предложения (в основном в тезисной форме) по возможным направлениям их совершенствования.

В марте 2017 года прошла Международная научно-практическая конференции «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде», организованная Московским государственным университетом геодезии и картографии (МИИГАиК) совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП).

Положительное значение конференции трудно переоценить. Она стала независимой открытой площадкой, на которой экспертным

[1] *Жаворонкова, Н.Г.* Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования / Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 1 (62). – С. 85-92.

[2] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности: монография / под общей редакцией А.Н. Белоусова. – М.: Эдитус, 2016. – 272 с.

сообществом был рассмотрен широкий круг актуальных проблем, связанных: с теорией и практикой возмещения вреда, причиненного окружающей среде; эколого-правовыми механизмами возмещения экологического вреда; правовым обеспечением возмещения вреда, причиненного земле и другим природным ресурсам. Рассмотрены вопросы формирования экологической культуры как фактора их (природных ресурсов) устойчивого развития и сбережения.[3]

Материалы конференции, изложенные в них идеи, также нашли своё отражение в настоящем издании, которое посвящено более детальному исследованию института возмещения правомерного экологического вреда, применительно к водным биоресурсам, выявлению проблем в этой сфере деятельности, а также разработке мер, способствующих эволюции организационно-методических механизмов ответственности и возмещения в рамках концепции устойчивого развития.

[3] Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, –2017. –240 с.

О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ КОНЦЕПЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ

Глибко О.Я.

Прежде чем говорить о вреде, причиняемом водным биологическим ресурсам и среде их обитания, необходимо определиться с тем, что мы понимаем под вредом окружающей природной среде — исходной и основной категорией в изучаемой сфере.

Вред окружающей природной среде (вред окружающей среде, экологический вред) – понятие, широко используемое и в нормативных источниках, и в литературе. Однако в теоретическом аспекте оно, как ни странно, практически не разработано.

В ряде нормативных актов имеются попытки определить это понятие, но они всегда сталкиваются с отсутствием теоретической основы – концепции экологического вреда, вследствие чего практически всегда имеют частное, применительно к конкретным правоотношениям, значение.

Попытки дать универсальную, общеупотребительную трактовку этого термина (как, например, что сделано в действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» [1]) пока нельзя признать удачными.

Перед непосредственным анализом исследуемой категории целесообразно рассмотреть некоторые вопросы истории развития социальных отношений, связанных с экологическим вредом (на примере

вреда водным биоресурсам), эволюцию подходов к его пониманию и оценке.

Многовековая практика правового регулирования использования, потребления, присвоения природных ресурсов в нашей стране и за рубежом представляет в этом смысле бесценный опыт, который позволит облегчить неоконченный процесс поиска оптимальных моделей и решений экологических проблем.

1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОЦЕНКИ И ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ

Как отмечают многие исследователи, первые формы охраны природы существовали уже при первобытнообщинном строе в виде обычного права и народных традиций. Первобытный человек уже достаточно хорошо осознавал ценность объектов природы, правда, исключительно в потребительском отношении. «Стоимость» природного объекта определялась его ресурсной значимостью и доступностью, а необходимость его защиты – сугубо с точки зрения охраны интересов собственника этого ресурса (общины, рода, вождя и др.). Возмещение за уничтоженный или поврежденный ресурс сводилось к санкции за содеянное и, в некоторых случаях, к компенсации потерь собственнику.

Рыбная ловля была одним из главных источников добычи пищи в период первобытнообщинного строя при присваивающем типе экономики. Обычными нормами закреплялись сроки, места, способы и орудия рыбной ловли и добычи морского зверя. Зачастую обычные нормы приобретали мифологически-религиозный, обрядовый характер. Так, языческими верованиями отдельным местам придавался сакральный характер, там нельзя было заниматься охотой, собирательством, рыбной ловлей (священные рощи, урочища, озера, родники). Эти запреты и ограничения имели большое экологическое значение.

Например, индейцы западного побережья Северной Америки тысячелетиями существовали за счет тихоокеанского лосося. Они разработали много способов его добычи: крюками, острогами, копьями, сетями, запрудами и ловушками различных конструкций. Все орудия делались из природных материалов. «В то время как технологии позволяли индейцам ловить рыбу, в которой они нуждались, их обычаи, церемонии, мифы и табу создали систему управления, которая определяла и ограничивала масштабы лова» [2, с. 59].

Таким образом, при первобытнообщинном строе элементы природы рассматривались не более чем как обычные объекты гражданских прав лишь с тем отличием, что субъекты права собственности носили изначально и преимущественно коллективный характер. В то же время само природопользование, в том числе пользование водными биологическими ресурсами, было не истощительным, как ввиду малой численности населения и низкого уровня воздействия на среду в целом, так и ввиду использования селективных орудий лова. Человек выступал не более чем одним из видов экосистем и занимал в них свое место, выполняя важную функциональную роль. Можно сказать, что первобытный человек был «вписан» в природу в том смысле, что его отношение к окружающей среде имело адаптивно-практический характер: благодаря определенным срокам добычи ресурса и заповедным местам биологические ресурсы не истреблялись полностью и получали возможность размножаться и восстанавливать свою численность. То есть говорить о вреде окружающей среде как о явлении, характеризующем негативные в ней изменения вследствие каких-либо неестественных причин, в этих условиях не приходится.

В античное время, ввиду общего роста антропогенной нагрузки, были предприняты первые попытки рассматривать деятельность человека как фактор нанесения вреда природе [3, с. 95], однако они не получили распространения. Плиний Старший (23–79 гг.), ссылаясь на сочинение Катона Старшего (II в. до н.э.) – первый признанный «учебник» сельского хозяйства, упоминал, что разорение почвы посредством всеобъемлющей в Римской империи тенденции к образованию латифундий приняло угрожающий масштаб.

По мнению Т. Вернера, без чрезмерного преувеличения, здесь можно говорить о раннем культурно-историческом варианте тех оценок использования и ущерба, которые «зачастую имеют место тогда, когда природа в смысле развитого ландшафта сильно переоформлена посредством цивилизационных мероприятий по использованию, редуцирована к богатству, приносящему доход, и изменена до такого состояния, которое ощущается как уничтожение природы» [3, с. 95].

В эпоху становления русской государственности воздействие на природу принимает все большие масштабы. Охрана природных ресурсов все также осуществлялась через защиту прав собственности, правда в ней большую роль стали играть и другие аспекты – учет экономических, военных и налоговых интересов страны. При этом возмещение вреда от гибели (утраты) природных ресурсов как отдельный институт отсутствовало. В русском средневековом законодательстве (от Русской Правды 1016 г. до Соборного Уложения 1649 г.) кара преступнику как бы заменяла собой возмещение причиненного ущерба.

Так, ст. 69 Пространной Правды за покражу бобра устанавливала штраф в 12 гривен, т.е. такое же наказание, как и за убийство холопа. В позднесредневековом законодательстве уже применялся широкий набор санкций от штрафа, битья батогами и кнутом до отсекания различных частей тела и смертной казни [4]. Но и тогда ловля рыбы в чужом водоеме, ровно, как и в пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества (Соборное Уложение 1649 г.).

Позднее постепенно обязательства вследствие причинения вреда начали порождать двоякие последствия: возмещение убытков собственнику ресурса и материально-правовую санкцию (за вылов рыбы в чужом пруду – возместить ее стоимость в двойном размере и т.п.). То есть древнейшим способом оценки и возмещения ущерба можно считать *таксовый,* имеющий схожую правовую природу. В том имущественном штрафе, который влекло за собою правонарушение, сливались и возмещение вреда, и карательный штраф в собственном смысле. Дальнейшая историческая эволюция этих имущественных обязательств заключается в том, что постепенно карательная функция их отпадает (переходя в руки уголовного права). С позднего средневековья начинается и неолитическая революция в рыболовстве, т.е. очень постепенный переход от присваивающего (рыболовство) к производящему (рыбоводство) типу хозяйствования, который растянулся вплоть до наших дней.

Специальные меры по ограничению использования водных биоресурсов впервые принимаются в XVII веке и лишь как ответ на последствия их чрезмерной добычи. Следует ряд царских указов об ограничении промысла, где регламентировались сроки, способы добычи, размеры добываемых видов.

Царский указ 1676 г. о порядке ловли рыбы в Плещееве озере предписывал ловить «сельди большие и привозить к Москве по окладу сполна, а мелких сельдей не ловить» [5, с. 140]. Регламентировались способы ловли и количество выловленной рыбы (33 тыс. сельдей в год), за ловлю мелкой сельди устанавливалась смертная казнь. С этим же периодом связывают появление первых сезонных заказников: царь Алексей Михайлович организовал «государеву заповедь» на Семи островах у Мурманского побережья. Следует отметить, что все принимаемые в то время природоохранные акты имели местное значение и касались в первую очередь монарших охотничьих угодий [6].

Впервые вопрос оценки вреда (ущерба), причиняемого природным объектам, вышел за рамки узкочастных интересов собственника и приобрел общенациональное значение в XIX веке.

Свой расцвет подобные оценки пережили в середине XIX ввека. В этот период, в ходе начинающейся «промышленной революции», сформировалось широкое движение по охране природы, которое вступило в борьбу «против систематической инструментализации природы, ее деградации до одних только ресурсов» [2, с. 96]. Так были заложены основы современной природоохранной деятельности.

Наибольшее выражение эта тенденция нашла в формировании универсального принципа материально-правовой ответственности причинителя вреда природным объектам, в том числе и без учета вины (нем.: Verursachungsprincip). В национальном законодательстве большинства европейских стран было введено понятие «источ-

ников повышенной опасности», владелец которых в любом случае несет ответственность за нанесение ущерба окружающей среде. Среди отечественных ученых и деятелей того времени, оказавших влияние на становление современного экологического мышления, можно назвать К.Ф. Рулье, Н.А. Северцева, А.П. Богданова, К.А. Маслова и др.

Примерно в тот же период появляются идеи управления природой, и встает проблема истощения природных ресурсов, из-за истребления вымирает целый ряд видов животных. Соответственно, главным вопросом, который возник на данном этапе – оценка стоимости природных богатств, в том числе теряемых.

Теория экономической оценки природных ресурсов России сначала разрабатывалась для оценки земли в сельском хозяйстве, но позднее коснулась и других природных ресурсов [7], [8], [9]. При этом большая часть оценочных показателей носила внеэкономический характер, то есть не позволяла определить истинную рыночную стоимость оцениваемого объекта, так как не соответствовала принятым стандартам в экономической науке и не опиралась на общетеоретические принципы, выработанные в процессе оценочной деятельности в странах с рыночным типом экономики.

В дореволюционный период специальных методик по расчету ущербов природным экосистемам не существовало, а «методические» руководства имели рекомендательный характер и не содержали конкретных способов анализа биологических данных объекта по стандартным критериям. При этом зачастую в законодательстве господствовал утилитарный подход, предполагающий разделение живых форм на «полезные» и «вредные». Уничтожение последних рассматривалось не как нанесение вреда, а как «общественно-полезная» деятельность (см. Правила об охоте, принятые в Российской империи 3 февраля 1892 г.).

Новый этап в развитии отношений в сфере возмещения вреда, причиняемого природе, начался с конца 1920-х гг. и был связан с процессами индустриализации и коллективизации.

В природопользовании намерение провести индустриализацию максимально возможными головокружительными темпами вылились в грандиозные планы преобразования (реконструкции) природы. Достаточно упомянуть «Генеральный план преобразования фауны Европейской России и Украины», предусматривавший искоренение «вредных» и акклиматизацию новых «полезных» видов в целях увеличения промысловой продуктивности. Так, была принята Программа по акклиматизации животных, начало реализации, которой было положено завозом ондатры в 1928 г. из Северной Америки. Натурализации подлежали также енотовидная собака, нутрия, сурок, американский енот в европейскую часть России, кефаль и различные беспозвоночные из Черного моря в Каспийское море, овцебык на Кольский полуостров и др. [10]. Большие объемы акклиматизационных работ касались и рыб — судака, пеляди и пр. [10а].

Нежелание советских идеологов признавать ограниченность возможностей человека в управлении естественными событиями привело в конечном итоге к значительным негативным экологическим последствиям. Так, завышенные цифры планов первой пятилетки по добыче промысловых животных привели к подрыву их запасов, что наглядно видно по примеру калана (ежегодный промысел калана на Дальнем Востоке планировался в 350 голов, когда общая численность популяции составляла всего около 450 особей, что практически обрекало популяцию на вымирание). Аналогичная ситуация складывалась в промысле тюленей на Белом и Баренцевом морях, китобойном промысле и в отношении промыслового лова рыбы на оз. Байкал.

Но были и положительные тенденции. В августе 1922 г. Наркомземом изданы подробные Правила коммерческой охоты (дополнены в 1924 г.). В их основе лежало «абсолютное согласие» с принципом научно обоснованного непрерывного получения продукции. Были объявлены незаконными определенные методы промысла: использование яда, ловчие ямы, массовые отстрелы, ловчие петли. Правила содержали также список охраняемых животных. Кроме того, законодательство предусматривало охрану морских млекопитающих, запрещая советским гражданам охоту на морских львов и каланов севернее 30^0 с.ш. в Тихом океане; подтверждалась готовность соблюдать условия Международной конвенции 1911 г. о промысле морских котиков. Но эти меры были половинчаты и не могли обеспе-

чить эффективной охраны биоресурсов. Процветало браконьерство. Как итог – самый ценный пушной зверь СССР – камчатский калан – практически исчез. Надвигающийся кризис вызвал ответные меры, одной из которых было создание местными властями заказников, где охота была временно запрещена. С 1926 по 1928 гг. число заказников в стране утроилось.

Хотя меры, принимавшиеся по охране промысловых животных, были половинчаты и в целом потерпели неудачу, однако к концу 20-х гг. они привели и к некоторым успехам, наиболее заметным из которых было предотвращение полного истребления бобров и даже возвращение в последующем этому зверю промыслового значения.

Интенсивное вовлечение природных ресурсов в хозяйственный оборот в период индустриализации постепенно «заставило» повсеместно увязывать природопользование с государственными народнохозяйственными планами, изучать природные ресурсы и учитывать их количество и качество. В конце 1930-х гг. появляются первые решения директивных органов о строительстве очистных сооружений и об установлении ответственности за сброс в окружающую среду промышленных загрязнений, устанавливаются первые нормативы качества вод. В 1940-е гг. они заменяются стандартами предельно-допустимых концентраций – ПДК [11].

Со второй половины XX века можно говорить о начале развития современного подхода к пониманию окружающей природной среды, когда элементы экосистем рассматриваются не только как природный ресурс (утилитарный подход), но и как нечто, имеющее значимость само по себе, а также как необходимый и важный элемент среды обитания. В этот же период впервые вводится понятие ущерба рыбным запасам и нормы об обязательной его компенсации.

Нормативные акты, специально посвященные охране рыбных запасов, появляются в 1950-е гг. Наиболее значимым актом стало Постановление Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. № 1045 «О воспроизводстве и охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР».

Постановление обязало Совет Министров РСФСР обеспечить разработку и применение типовых рыбозащитных сооружений для

предотвращения засасывания молоди промысловых рыб насосными установками и оросительными системами, запрещало строительство гидротехнических сооружений и насосных установок на рыбохозяйственных водоемах без проведения согласованных с органами рыбоохраны мероприятий по сохранению и воспроизводству рыбных запасов в этих водоемах, а также утвердило Положение об охране рыбных запасов и регулировании рыболовства в водоемах СССР.

Положением было установлено, что все водоемы (территориальные воды СССР, внутренние моря, реки, озера, пруды, водохранилища – и их придаточные воды), которые используются или могут быть использованы для промысловой добычи рыбы и других водных животных и растений или имеют значение для воспроизводства запасов промысловых рыб, считаются рыбохозяйственными водоемами и подлежат охране.

Кроме того, указанным постановлением были выделены значительные капитальные вложения на строительство 44 рыбоводных заводов по выращиванию 416,4 млн. шт. молоди лососевых, сиговых и осетровых видов рыб, строительство нерестово-выростных хозяйств площадью 55,5 тыс. га для выращивания 6247 млн. шт. молоди сазана, леща, судака и других частиковых рыб, средств на проведение рыбохозяйственной мелиорации на 557 тыс. га нерестовых площадей на реках Волга, Дон, Кубань, Иртыш, Обь, Урал и др.

В следующие годы выходят постановления «О мерах по усилению охраны рыбных запасов в водоемах СССР» (1969), «Об усилении охраны запасов ценных видов рыб, морских млекопитающих и водных беспозвоночных в рыбохозяйственных водоемах СССР» (1974), «Положение об охране рыбных и других живых ресурсов в прилегающих к побережью СССР морских районах» (1977) и др.

Однако, несмотря на попытки наладить эффективный контроль в рыбном хозяйстве и ужесточить ответственность за нарушение законодательства, браконьерство процветало, нанося огромный ущерб экономике и экологии страны.

В это же время, в 1960-е гг., появляются первые специальные методики по оценке экологического вреда (ущерба) (вскоре после

принятия Закона РСФСР об охране природы 1960 года [12] и в его развитие).

Так, в отношении водных биоресурсов была принята Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов (утверждена Минрыбхозом СССР 16.08.1967 № 30-1-11), которая действовала вплоть на начала 2010-х гг., то есть более 40 лет [13]. Позднее была принята Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов, (утверждена Минрыбхозом СССР 12.07.1974 № 30-2-02) [14].

Абсолютное большинство методических документов в сфере охраны водных объектов и их ресурсов появляется, начиная со второй половины 1970-х гг. Они неоднократно изменялись, дополнялись и корректировались. В 1988-1989 гг. были утверждены документы, создавшие современную методическую основу для проведения работ по оценке ущерба водным биоресурсам (так называемые «Временные методики» [15], [16]). Предполагалось, что по окончании перестройки они (в откорректированном в соответствии с требованиями времени и утвержденными типовыми методиками) будут приняты в окончательной редакции. Однако в связи с масштабными преобразованиями в стране этим планам не суждено было сбыться.

Работы по совершенствованию этих документов были начаты лишь во второй половине 1990-х гг. и, ввиду дискуссионного характера многих предлагаемых изменений, были завершены только в 2011 году, с утверждением ныне действующей методики [17].

В это время (1990-е – начало 2000-х гг.) большое значение придавалось совершенствованию методологии оценки вреда от нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности, поэтому в первую очередь появляются соответствующие методические документы, зачастую носящие частный (внутриведомственный) характер (например, [18], [19]).

Однако с вступлением в силу Приказа Федерального агентства по рыболовству от 25.11.2011 № 1166, утвердившего новую Методику исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам [17], современный этап в разработке методико-технической документации по оценке и возмещению экологического вреда (ущерба) нельзя считать завершенным. Сразу после принятия новая методика подверглась критике и, зачастую, совершенно обоснованной, поскольку многие отрицательные черты «временных» методик в ней были сохранены, а положительные наоборот исключены.

Хочется отметить и подчеркнуть значимость указанных выше методик по оценке вреда водным биоресурсам советского периода. Несмотря на все недостатки, они имели и имеют огромное значение как в контексте формирования нормативных основ подобных работ, так и в общесоциальном смысле – это были первые подобные документы, принятые на государственном уровне, подобных им за рубежом не было, а в абсолютном большинстве стран нет и до сих пор. Также они были первыми методиками, позволяющими определять экологический вред (ущерб) как таковой – в части других природных объектов (леса, животный мир и др.) подобные методики появляются гораздо позже.

Основной причиной, почему, несмотря на достаточно большую работу по созданию методических основ оценки вреда, большинство вопросов в этом отношении еще не решено, является то, что еще не до конца отработана теоретическая концепция экологического вреда. То есть, решая частные вопросы, не оценивается проблема в целом, да и подойти к ее решению, на наш взгляд, на данном этапе и пользуясь действующими механизмами, невозможно.

Подход к пониманию того, что можно считать вредом (ущербом), во многом обусловливает направление и характер оценочных работ. Однако методы оценки вреда (ущербов) природным ресурсам до сих пор практически не связаны между собой, не имеют единой методологической основы и носят сугубо отраслевой характер.

Таким образом, важно определить, что же мы все-таки понимаем под экологическим вредом и каким образом это понимание может быть раскрыто в действующем механизме оценки и возмещения вреда водным биологическим ресурсам и среде их обитания.

2. Категории экологического «вреда», «ущерба», «убытков»

Как уже было отмечено, в литературе и действующем законодательстве нормы, касающиеся оценки и возмещения причиняемого окружающей среде вреда, сформулированы в самом общем виде (можно сказать «поверхностно»), и поэтому развитие института оценки и возмещения вреда связано с определенными трудностями.

Одной из главных проблем в этом отношении является определение содержания понятий «вред», «ущерб» и «убытки» окружающей среде. Часто эти понятия используются как синонимы, причем не только в литературе, но и юридических источниках.

Так, в вышедшем в декабре 1991 года Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» [20] используется понятие «*вред окружающей природной среде*», при этом определение понятия не дается. Одновременно с этим в тексте закона используется и понятие *ущерба* применительно к расчету размеров потерь, а также в контексте взыскиваемых в судебном порядке сумм (ст. 87).

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации [21] провозгласила право граждан на возмещение *ущерба*, причиненного экологическими правонарушениями их здоровью или имуществу (ст. 42). В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» 2002 года [1], пришедшем на смену закону 1991 года, применительно к окружающей среде используется термин «*вред*» (в ст.ст. 77–79 и др.). При этом термин «ущерб» в законе уже практически не применяется.

Водный кодекс Российской Федерации от 1995 г. [22] оперировал категорией «ущерб водным объектам» (ст. 131), действующий Водный кодекс [23] вновь обращается к категории вреда (ст.ст. 24, 69). В отношении материальных потерь в 1-й части Гражданского кодекса Российской Федерации [24] употребляется понятие «*убытки*». И, наконец, в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [25] в ст.ст. 2 и 53 используются категории «вред» и «ущерб».

Терминологическая неопределенность имеется в подзаконных актах. Так, в Методических указаниях по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений [26] основным языковым инструментом выступают «*убытки* окружающей природной среде», хотя речь в ней, по сути, идет об экологическом ущербе, т.е. оценочном (стоимостном) выражении экологического вреда.

И, наконец, в действующей Методике исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам [17], используются и понятие вреда, и понятие ущерба. При этом в разделе II методики, посвященном расчёту размера вреда, причиненного водным биоресурсам в результате нарушения законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в результате стихийных бедствий, аномальных природных явлений, аварийных ситуаций природного и техногенного характера, используется категория *ущерба водным биоресурсам*, которая рассматривается как стоимостная составляющая вреда. В разделе III «Расчет размера вреда водным биоресурсам от осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние водных биоресурсов и среды их обитания» используется исключительно категория *вреда водным биоресурсам*.

Для понимания сути каждой из указанных выше категорий попробуем дать анализ их определений, встречающихся в нормативных актах и в литературе.

Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды», ***вред окружающей среде*** есть негативное ее изменение в результате загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

По нашему мнению, определение, указанное в законе, не охватывает все случаи, когда окружающая среды изменяется под воздействием антропогенного фактора, поэтому данное определение нельзя считать полным. Например, для Республики Карелия актуальным является вопрос оценки воздействия садковых рыбоводных хозяйств на водные экосистемы, при этом факторами воздействия выступают в первую очередь корма, попадающие в водную среду и становящиеся источником поступления биогенных веществ, что ведет к повышению трофности. При этом даже если концентрации загрязнителей

не превышают ПДК, что в настоящее время является единственным нормативным критерием допустимости воздействия, изменение трофности водоема само по себе может повлечь значимые изменения в состоянии экосистем (смена видового состава сообществ и др.). При этом о деградации экосистем и об истощении природных ресурсов говорить, оснований как будто нет.

Ряд подзаконных нормативных актов расширяют данное в законе определение вреда окружающей среде, подводя под него любые «негативные изменения в окружающей природной среде, вызванные антропогенной деятельностью, возникшие в результате загрязнения природной среды, истощения природных ресурсов, повреждения или разрушения экосистем» [26, п. 2.4].

В действующей Методике исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам, [17] в контексте правоотношений, связанных с расчетом вреда от экологических правонарушений, применяется такое определение вреда водным биоресурсам:

«Вред водным биоресурсам определяется в стоимостном выражении (далее — ущерб водным биоресурсам) и является суммарной величиной понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды и затрат на восстановление нарушенного состояния водных биоресурсов».

То есть в данном контексте вред и ущерб предполагаются синонимичными понятиями.

При этом, как было отмечено выше, данное определение дается во II разделе методики, и непонятно, распространяется ли оно на правоотношения, которые регулируются III разделом, то есть когда речь идет о вреде от планируемой хозяйственной деятельности. В этой связи можно говорить о разделении понятий вреда, причиненного экологическими правонарушениями, и планируемого вреда, как в содержательном смысле, так и смысле подходов к его расчету. Последнюю разновидность вреда можно обозначить как правомерный вред (подробнее об этом изложено в статье «О категории правомерного экологического вреда» в настоящем издании).

Такой подход, когда вместо анализа общего понятия прибегают к описанию его отдельных элементов, полагая возможным через решение частных вопросов подойти к проблеме в целом, очень распространен как раз в экологии.

Так, Н.Г. Жаворонкова предлагает включать в комплексное понятие «экологический вред» следующие разновидности экологического вреда: вред, причиненный окружающей среде в результате ее загрязнения; вред, причиненный отдельным компонентам природной среды, возмещаемый в соответствии с утвержденными таксами и методиками возмещения вреда; вред, причиненный здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды; прошлый (накопленный) экологический вред; вред окружающей среде, возникающий из правомерных действий субъекта хозяйственной деятельности (имеющий неделиктный характер) [27]. При этом каждый вид вреда характеризуется своими особенностями, в том числе в части подхода к его определению как таковому.

Понятия ***экологического ущерба*** в законодательстве не дано. Вместо него используется термин «ущерб окружающей среде» (либо, как частный случай – ущерб водным биоресурсам и т.п.). По сути, данные понятия являются синонимами и могут употребляться соответственно.

В научной литературе термин «экологический ущерб» встречается достаточно широко [28], [29], применяется он и в некоторых подзаконных актах [19]. В иностранном праве и литературе указанная категория используется гораздо более широко, чем категория экологического вреда.

Дать однозначное определение экологическому ущербу, на наш взгляд, невозможно. По мнению Ж. Мартена, «мы не знаем и не можем точно знать, что представляет собой экологический ущерб» [30]. Понятие экологического ущерба не дано ни в одном действующем международном акте, хотя оно в них используется довольно часто [31].

В научной и учебной литературе принято, что экологический ущерб выражается в форме прямых и косвенных потерь в природной среде [32]. Так, при уничтожении нерестилищ прямые потери свя-

заны с гибелью нерестующих особей, икры и личинок, а косвенные обусловлены недополученной продукцией воспроизводства.

Такой подход не совсем оправдан с биологической точки зрения, если только не рассматривать «потери» в очень широком смысле: под «потерями» в окружающей природной среде не следует понимать только непосредственное сокращение того или иного природного ресурса. Иногда антропогенные воздействия могут приводить и к существенному росту (как в абсолютном, так и в относительном отношении) компонента среды, что ни в коем случае нельзя считать позитивным процессом. В качестве примера можно привести процессы эвтрофикации либо иные процессы нарушения водного режима вследствие хозяйственной деятельности, в результате которых общая продуктивность водоема может возрасти, однако гибнут ценные виды рыб, и уменьшается общий срок жизни водного объекта.

3. Подход к определению понятий в области экологического вреда

Предлагаемый подход к определению четко не разграниченных в законодательстве категорий вреда, ущерба и убытков окружающей среде учитывает как сложившиеся правоотношения в этой сфере, так и особенности природных процессов и явлений.

Прежде всего, требуется четко понимать, что все исследуемые категории – вреда, ущерба, убытков – суть категории изначально экономические, поэтому раскрывая их суть, нужно учитывать указанное их происхождение (учитывать, но не принимать за основу).

«*Вред*» – понятие родовое, и его производными и составными являются «ущерб» и «убытки». То есть «вред» является исходным и главным (основным) понятием исследуемых правоотношений, категории ущерба и убытков – производные и второстепенные понятия.

При определении понятия вреда рекомендуем руководствоваться определением, приведенным в Методических указаниях по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений [26], как более полным

по сравнению с таковым, данным в законе. При этом нужно исходить из того, что в качестве вреда может рассматриваться любое сокращение охраняемых законом материальных и нематериальных благ. К материальным благам относятся сами природные объекты и получаемые из них материальные ресурсы, к нематериальным — эстетические свойства природной среды, экологическая информация, утрата жизни или здоровья граждан и др.

Понятие «*убытки*» применительно к экологическим отношениям включает в себя потери конкретных природопользователей, вызванные ущербом, нанесенным окружающей среде. Убытки – расходы, которые лицо, чье право было нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода) [26, п. 2.3].

Таким образом, говорить об убытках в отношении экосистем, по нашему мнению, совершенно неверно. По сути, это – исключительно субъективная категория, поскольку выражает материальное отношение субъекта, чьи интересы пострадали от ухудшения состояния среды *как ресурса.* Можно сказать, что экосистема может претерпевать ущерб, но не может нести убытки.

Обычно в экономической науке вред трактуется наиболее широко и уже включает в себя ущерб и убытки в качестве составных элементов. Но в рамках прикладной экологии традиционный подход к указанным категориям не оправдан.

Мы понимаем под **ущербом ту часть вреда и убытков окружающей среде, которая подлежит оценке и, следовательно, выступает искомой величиной при решении вопросов определения масштабов антропогенного воздействия.** Такие компоненты убытков, как финансовые издержки, упущенная выгода и т.п., собственно к экологическим правоотношениям отношения не имеют и могут быть определены вне рамок оценки воздействия на окружающую среду. То есть часть так называемых «убытков окружающей среде», по нашему мнению, не должна включаться ни в понятие экологического

ущерба, ни в понятие экологического вреда. Соотношение рассматриваемых категорий представлено на рисунке 1.



Рис. 1. Соотношение понятий вред, ущерб и убытки окружающей среде

4. Экологический и экономический ущерб

Важный методологический вопрос – определение понятий экологического и экономического (имущественного) ущерба. Изначально указанные категории разграничивались, оставаясь, однако, тесно связанными. В литературе часто эти понятия смешиваются, если речь идет об отношениях в области возмещения экологического вреда. Иногда это происходит от того, что возмещение вреда в целом, как и экологического вреда, в частности, относят к имущественной ответственности в соответствии с законодательством. Однако мы, говоря об экономическом ущербе, подразумеваем вполне конкретный термин, который довольно неудачно применяется в экологических отношениях, и эта практика имеет определенные исторические корни.

В методических документах советского периода экологический ущерб определялся как «натуральный» и выражался расчетной величиной абсолютных потерь того или иного природного ресурса. При этом он зачастую не носил самостоятельного значения и рассматривался как величина промежуточная при расчетах ущерба экономического, который выражался в денежном эквиваленте (в руб.).

Расчет экономического ущерба производился путем умножения расчетной величины натурального ущерба на некоторый коэффициент, отражающий среднюю цену продукции, удельную величину затрат и т.п. в расчете на единицу сырья (ресурса).

Господствовала точка зрения, что эти виды ущербов в принципе взаимно переводимы, и экологический ущерб может быть определен, в том числе, и по методике расчета ущерба экономического (в качестве промежуточной величины). Тем более что экологический ущерб характеризовался лишь некоторой весьма общей величиной, применение которой для оценки степени повреждения экосистемы или ее отдельных структурных частей было затруднительно (например, ущербы водным биоресурсам выражались общей биомассой без характеристики повидовых потерь).

В 1990-е гг. из науки в практику экологических отношений пришло понимание ценности экосистем и ее элементов самих по себе. Возникла необходимость пересмотреть традиционный подход к оценке вреда. Немало этому повороту способствовало и обесценивание национальной валюты. В условиях нестабильности курса валют и, что важно, уровня цен на то или иное природное сырье стоимостная оценка ущерба очень быстро теряла свое значение.

Кроме того, следовало учитывать, что для биоресурсов, ущерб которым рассчитывается на срок реализации проекта (до нескольких десятков лет), величина экономических потерь не соответствовала цене потерянной продукции, а включала и стоимость мероприятий по восстановлению исходного состояния природных популяций.

Появлялись попытки, отказавшись от самостоятельного статуса экологического и экономического ущербов, вывести категорию так называемого «эколого-экономического ущерба». На том основании, что обе формы ущерба предназначены для «как можно более полного восстановления всех неблагоприятных изменений гидроэкосистемы», делается вывод, что «обе формы ущерба оценивают две стороны

одного и того же явления» [33, с. 55]. Эти попытки, по сути, знаменуют возврат к пониманию экологического ущерба как некого условного, мало значащего показателя.

Исходя из тех же позиций во Временной методике для определения ущерба водным биоресурсам при загрязнении водоема [16] было предложено два альтернативных способа: по снижению рыбопродуктивности или по укрупненным экономическим оценкам. Причем последний способ при расчете учитывает лишь объемы сверхнормативных сбросов загрязняющих веществ, производя пересчет по утвержденным коэффициентам опасности веществ, ПДК и удельной стоимости биоресурсов в 1 м^3 водоема, при этом совершенно не рассматриваются конкретные потери биоценоза.

В действующей Методике исчисления размера вреда, причиняемого водным биологическим ресурсам [17] описанный выше подход о взаимопереводимости экологического и экономического ущерба сохранился при расчете вреда от экологических правонарушений (II раздел Методики).

Относительно расчета планируемого вреда, который интересует нас гораздо больше, то здесь итоговая величина выражается уже исключительно в потерях рыбопродукции (в килограммах или тоннах), а перевод этих значений в стоимостный эквивалент является необязательным, поскольку не носит вполне определенного характера, а определяется стоимостью восстановительных (компенсационных) мероприятий (более подробно о проблемах стоимостной оценки вреда описывается в соответствующей статье сборника, которая приводится далее).

По нашему мнению, **экологический вред** (экологический ущерб, если считать их синонимами) **является совершенно самостоятельной категорией, которая является предметом отдельного изучения.** Различия в трактовке характеризуемых форм вреда (ущерба) выявляются методом анализа их компонентов. Коренное отличие состоит в отношении к материальным потерям в природных экосистемах: с точки зрения экономики (стоимостная оценка) или экологии (учет средообразующего значения).

Экономический вред (ущерб) – включает потери товарной продукции, порчу, утрату имущества, продукции, урожая и пр.

Экологический вред (ущерб) – загрязнение, истощение природных экосистем, разрушение экологических связей, утрату отдельных компонентов и пр.

Таким образом, необходимо отказаться от понятия экономического ущерба в экологических правоотношениях.

Резюмируя, можно сделать следующие выводы:

1. Вред окружающей среде (вред окружающей природной среде, экологический вред) — это любые негативные изменения в окружающей природной среде, вызванные антропогенной деятельностью, возникшие в результате загрязнения природной среды, истощения природных ресурсов, повреждения или разрушения экосистем. При этом негативным следует считать любые изменения, отличающиеся от естественных природных изменений (масштабом, интенсивностью, сроками, качественными характеристиками и пр.).

2. Ущерб окружающей среде (ущерб окружающей природной среде, экологический ущерб) — та составляющая экологического вреда, которая может быть оценена количественно. Ущерб выражается в форме прямых и косвенных потерь в окружающей природной среде и выступает искомой величиной при решении вопросов определения масштабов (размера) антропогенного воздействия. В этом смысле он может использоваться как синоним экологического вреда.

3. Убытки окружающей среде — термин, который включает в себя потери конкретных природопользователей, вызванные ущербом, нанесенным окружающей среде. В собственно экологических отношениях необходимо отказаться от употребления данного термина.

В заключение хочется подчеркнуть, что никогда потери в окружающей среде не могут получить полной стоимостной оценки, то есть экологический вред никогда не совпадет с экологическим ущербом, хотя с развитием научной мысли и технологий сделать эту разницу как можно меньше вполне реально. Например, многоуважаемый профессор Л.А. Кудерский в отношении рыбных ресурсов отмечал: «Роль рыб в экологических процессах, при современных экономи-

ческих методах оценки природных ресурсов, не может быть выражена каким-либо стоимостным показателем. Принято считать, что в подобных случаях рыба имеет самостоятельную ценность, не поддающуюся переводу в денежный масштаб. К сожалению, отмеченная особенность часто практически не учитывается при оценках современного состояния эксплуатации водоемов и их биологических ресурсов и разработках прогнозов преобразования водных экосистем под воздействием антропогенных факторов в перспективе» [34, с. 4].

В этой связи видится вполне закономерным поиск иных путей оценки экологического вреда, не сосредотачиваясь исключительно на расчетных методах, об этом пойдет речь в последующих разделах настоящего издания.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.01.2002, N 2, ст. 133.

[2] *Лихатович Д.* Лосось без рек: История кризиса тихоокеанского лосося. – Владивосток: Издательский дом «Дальний Восток», 2004. 376 с.

[3] *Вернер Теобальд.* Экология как эрзац-религия и вопрос ее рациональной обоснованности // Вопросы философии, 2003, №12. С. 93-98.

[4] *Бринчук М.М.* Экологическое право. Учебник для высш. юридич. заведений. М.: Юристъ, 1999. 688 с.

[5] *Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А.* Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 136-146.

[6] *Штильмарк. Ф.Р.* Историография российских заповедников (1895 – 1995). М.: ЛОГАТА, 1996. 340 с.

[7] *Минц А.А.* Экономическая оценка естественных ресурсов (научно-методические проблемы учета географических различий в эффективности использования). М.: Мысль, 1972. 303 с.

[8] *Гофман К.Г.* Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. М.: Наука, 1977. 236 с.

[9] *Игнатенко Н.Г., Руденко В.П.* Природно-ресурсный потенциал территории: Географический анализ и синтез. Львов: Вища шк., 1986. 162 с.

[10] *Сосновский И.П.* Редкие и исчезающие животные: по страницам Красной книги СССР. М.: Лесн. пром-сть, 1987. 367 с.

[10а] *Карпевич А.Ф.* Теория и практика акклиматизации водных организмов// Москва, Пищ. пром-сть, 1975, 431 с.

[11] *Шемшученко Ю.С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев: Наук. думка, 1976. 276 с.

[12] Закон РСФСР от 27 октября 1960 года «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40, ст.586.

[13] Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов. Утверждена Минрыбхозом СССР 16.08.67 г. №30-1-11. // Рыбоохрана: Сб. норм. актов. – М.: Изд-во «Экспедитор», 1996. С. 548–555.

[14] Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов. Утверждена Минрыбхозом СССР 12.07.74 г. N 30-2-02. // Там же. С. 543–548.

[15] Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах. Утверждена Госкомприроды СССР 20.10.89 г.// Там же. С. 409-423.

[16] Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов. Утверждена Минрыбхозом СССР от 1.11.1988 г. М.: АзНИИРХ, 1989. 108 с.

[17] Приказ Росрыбловства от 25 ноября 2011 года № 1166 «Об исчислении размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.03.2012 №23404) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, №27, 02.07.2012.

[18] Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах. Утверждена Минтопэнерго РФ 01.11.1995 г. // База данных «Консультант Плюс».

[19] Методика расчета выбросов от источников горения при разливе нефти и нефтепроводов. Утверждена Приказом Госкомэкологии от 05.03.1997 г. №97 // База данных «Консультант Плюс».

[20] Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года №2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 05.03.1992, №10, ст. 457.

[21] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, №31, ст. 4398.

[22] Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 года №167-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.11.1995, №47, ст. 4471.

[23] Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года №74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.06.2006, №23, ст. 2381.

[24] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, №32, ст. 3301.

[25] Федеральный закон от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2004, №52 (часть 1), ст. 5270.

[26] Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений. Утверждены Госкомэкологии 06.09.1999 г. // База данных «Консультант Плюс».

[27] *Жаворонкова Н.Г.* Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы// Журнал «LexRussica», № 8, 2016, с.-130-140.

[28] *Серов Г.П.* Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М.: Изд-во «Ось-89», 1998. 224 с.

[29] *Лукин А.А., Даувальтер В.А., Новоселов А.П.* Экосистема Печоры в современных условиях. Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2000. 192 с.

[30] *Martin, Gilles.* Le dommage ecologique en droit interne, communautaire et comparú. Rapport introductive. Ed. Economica, 1992. P.8.

[31] *Черных В.Д., Яжлев И.К., Гончаренко В.Л.* Развитие экологического законодательства в Европейском Сообществе и перспективы его сближения с природоохранным законодательством Российской Федерации // Экология и промышленность России, №11, 2004. С. 23–25.

[32] Экологическое право России: Учебник. / Под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. М.: ИМПиЭ, Изд-во «Триада. Лтд», 1997. 480 с.

[33] *Максимова Т.В.* Метод оценки эколого-экономического ущерба от воздействия горнопромышленных предприятий на основе риск-анализа / Дисс. на соиск. уч. ст. канд. биол. наук. Санкт-Петербург, 2006. 244 с.

[34] *Кудерский Л.А.* Антропогенное влияние на экосистемы внутренних водоемов и их рыбное население // Методы оценки нерациональной эксплуатации рыбных запасов водохранилищ. СПб: ГосНИОРХ. Сб. научных трудов. Вып. 310, 1991.С. 3–12.

О КАТЕГОРИИ ПРАВОМЕРНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Белоусов А.Н., Глибко О.Я.

Конституционное закрепление права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, получает свое законодательное развитие в одном из принципов осуществления хозяйственной деятельности. Органы исполнительной власти всех уровней, а так же юридические и физические лица, оказывающие воздействие на окружающую среду, обязаны обеспечить **возмещения вреда, причиняемого окружающей среде.**

Экологическое законодательство оперирует термином «вред окружающей среде», понимая под ним негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения (в широком понимании), повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Из анализа данного определения можно сделать вывод о том, что для законодателя вред окружающей среде не является следствием исключительно совершенного правонарушения, а может возникать и в рамках правомерной деятельности – **правомерный экологический вред** [1].

При этом следует понимать, что основной вред окружающей среде и природным ресурсам наносится именно в сфере осуществления санкционированной (согласованной), то есть правомерной хозяйственной деятельности, а не в области экологических правонарушений. Однако именно правомерный экологический вред, как ни странно, наиболее обделен вниманием со стороны законодателя.

Осмысление и совершенствование механизма оценки и возмещения правомерного экологического вреда, с этой точки зрения, следует рассматривать как задачу социальной значимости, важную составляющую в обеспечении экологической и экономической безопасности страны. Исследованию правовых основ этого феномена и посвящена настоящая публикация.

В юридической литературе отмечается, что экологическое законодательство допускает негативное воздействие на окружающую среду в пределах установленных нормативов, соблюдение которых является признаком правомерного поведения.

Конституция Российской Федерации в ст. 42 гарантирует только защиту права каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [2]. В соответствии с пунктом 3 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации [3] вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению только в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, согласно общим нормам действующего законодательства, правомерные действия не влекут обязанности возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан.

В равной ли степени это можно отнести к возмещению экологического вреда, который может быть не связан напрямую с наличием вреда здоровью и имуществу конкретных физических лиц.

Обратимся к анализу положений основного экологического закона — Федерального закона «Об охране окружающей среды» [4]. Пунктом 1 ст. 77 закона установлено: «Юридические и физические лица, **причинившие вред** окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов **и иного нарушения законодательства** в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством».

Из анализа этого пункта следует два вывода:

1) указанная норма касается только причиненного, но не планируемого вреда, только фактическое наличие вреда является основанием для привлечения к ответственности;

2) норма говорит о полном возмещении вреда только в случае, если он причинен вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, то есть вследствие экологического правонарушения.

Следует отметить, что в законе прямой нормы, предписывающей такое же полное возмещение вреда в случае его причинения в отсутствие нарушения природоохранных норм, нет. Значит, можно сделать вывод, что правомерный вред не подлежит возмещению? Однако такой вывод будет очевидно неверным.

Совокупный анализ закона во взаимосвязи с другими нормативными источниками позволяет сделать вывод, что нормы об обязательности возмещения правомерного вреда скрыты среди большого числа других положений.

Во-первых, необходимо обратить внимание на принципы охраны окружающей среды, указанные в статье 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Особенно следует выделить следующие:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности, на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия, воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;
- обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

То есть, при проектировании деятельности должны быть учтены ее возможные негативные последствия, проведена оценка воздействия на окружающую среду. Проекты должны проверяться на предмет соответствия природоохранным нормам, а если реализация проекта приведет к деградации экосистем (то есть вреду), они запрещаются, если не предусматривают мероприятий, позволяющих предотвратить / уменьшить негативное воздействие, а также устранить его последствия.

Но реализованы ли в полной мере эти принципы в нормах законодательства? К сожалению, нет. Если раньше все проекты хозяй-

ственной деятельности проходили экологическую экспертизу, то с 2007 года перечень объектов экологической экспертизы существенно ограничен (см. ст. 11, 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» [5]). Но и в случае, если проект предусматривает меры по восстановлению окружающей среды, механизм реализации этих мер, оценки эффективности, контроль их осуществления практически отсутствуют.

Наиболее полно этот механизм в настоящее время реализован только в одной области законодательства — в законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов. Оно предусматривает обязательность согласования любых проектов, потенциально негативно влияющих на водные биоресурсы и среду их обитания, а также определяет порядок планирования и реализации мер по сохранению водных биоресурсов, включая меры по их восстановлению (компенсации планируемого вреда) (см. ст. 50 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [6]).

Так, ежегодно, Росрыболовством и его территориальными органами в рамках согласования планируемой хозяйственной и иной деятельности, осуществляется рассмотрение порядка 10 тысяч проектов (с тенденцией роста), реализация большей части которых может оказать прямое или косвенное негативное влияние на водные биоресурсы и среду их обитания [7, с. 17].

Таким образом, вопрос о соотношении правомерного экологического вреда и экологического вреда, причиненного в результате правонарушения, может быть раскрыт на основе анализа законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

Правомерный экологический вред и экологический вред, причиненный в результате совершенного правонарушения, имеют как общие, так и отличительные особенности.

Указанные разновидности экологического вреда объединяет фактический результат правомерной и неправомерной деятельности: **факт причинения экологического вреда** (у правомерного вреда — зачастую, предполагаемый) **и необходимость его возмещения**.

Различия между правомерным и неправомерным экологическим вредом, прежде всего, состоят в юридической квалификации действия (бездействия), которое привело к причинению экологического вреда. Неправомерный экологический вред причиняется в результате совершения правонарушения (преступления или проступка), правомерный — является следствием планируемой или текущей хозяйственной деятельности, осуществляемой в нормальном режиме, с соблюдением установленных нормативов и экологических ограничений и требований.

Как следствие, причинение неправомерного экологического вреда влечет привлечение к юридической ответственности (помимо собственно имущественной — также административной или уголовной), в то время как причинение правомерного экологического вреда формально не позволяет произвести такие действия. За единственным исключением — причинение вреда источниками повышенной опасности.

Как уже было отмечено в предыдущей статье нашего издания, институт возмещения вреда без учета вины его причинителя возник в XIX веке (нем.: Verursachungsprincip). Ему предшествовало множество несчастных случаев, когда от паровозов железных дорог (разрешенная, то есть правомерная деятельность) происходили пожары и гибель имущества лиц, чьи дома находились вблизи железнодорожного полотна.

В российском законодательстве этот принцип нашел отражение в ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации [2]:

«*Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего*».

В этой связи практически любая хозяйственная деятельность, как предусматривающая использование транспортных средств,

строительных работ, может быть признана опасной и повлечь обязанность безусловного возмещения вреда, возникшего вследствие ее реализации.

Однако в любом случае, оценивая правомерный вред, мы можем говорить только об имущественной ответственности, но не об административной или уголовной.

Второй важный квалифицирующий момент — порядок оценки и возмещения вреда. Для оценки большинства видов неправомерного экологического вреда государством утверждены специальные таксы или методики. Для оценки правомерного экологического вреда, за исключением водных биоресурсов, соответствующие методики не разработаны, поэтому его возмещение может происходить только путем оценки фактических затрат на возмещение в рамках разработки проекта по восстановлению нарушенного природного объекта, с последующим возможным их целевым использованием.

Как уже отмечалось, экологическое законодательство исходит из полного возмещения неправомерного экологического вреда, при этом возмещению подлежит фактический ущерб, упущенная выгода, а также моральный ущерб, причиненный гражданам (то есть те составляющие, которые не относятся собственно к экологическим отношениям).

Применительно к правомерному экологическому вреду принцип полного возмещения вреда не установлен. Более того, возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью, в случае причинения правомерного экологического вреда, не предусмотрено действующим законодательством (за исключением источников повышенной опасности) — поскольку предполагается, что деятельность, оказывающая такой вред, будет изначально запрещена (хотя механизм такого запрета не совсем понятен).

Таким образом, при возмещении правомерного вреда окружающей среде речь может идти только о возмещении фактического (установленного и доказанного) экологического вреда (ущерба), либо о возмещении некоего условного показателя вреда (ущерба), рассчитанного на стадии проектирования, с очевидным дополнительным

определением условий такого возмещения (как в случае вреда, причиняемого водным биоресурсам).

Экологическим законодательством в общем виде определена процедура возмещения неправомерного вреда окружающей среде, которая хотя и не является достаточно эффективной и нуждается в совершенствовании, однако позволяет принимать определенные меры и достигать определенных результатов. В то же время **процедура возмещения правомерного экологического вреда действующим законодательством практически не отрегулирована**.

При этом формальное применение правовых принципов оценки и возмещения неправомерного экологического вреда к правомерному экологическому вреду, затрудняет его понимание как самостоятельной категории и создает существенные проблемы особенно при рассмотрении споров и претензий в сфере природоохранной деятельности.

Это касается как планируемого, так и фактического правомерного экологического вреда.

Планируемый правомерный вред (ущерб) окружающей среде **устанавливается при проектировании объектов хозяйственной и иной деятельности, на стадии, разработки проектно-сметной документации**, в которой, проектировщик обязан оценить возможный экологический вред, в результате строительства и эксплуатации объекта, а также отразить меры по его предотвращению и возмещению. Указанная проектно-сметная документация проходит процедуру согласования, по результатам, которого принимается решение о возможности (невозможности), например, строительства хозяйственного объекта и условий осуществления этой деятельности. Таким образом, в процессе согласования устанавливается факт возможности причинения экологического вреда, его расчетные (оценочные) показатели.

Пошаговые действия по оценке и возмещению правомерного экологического вреда представлены на рисунке 1. В настоящее время

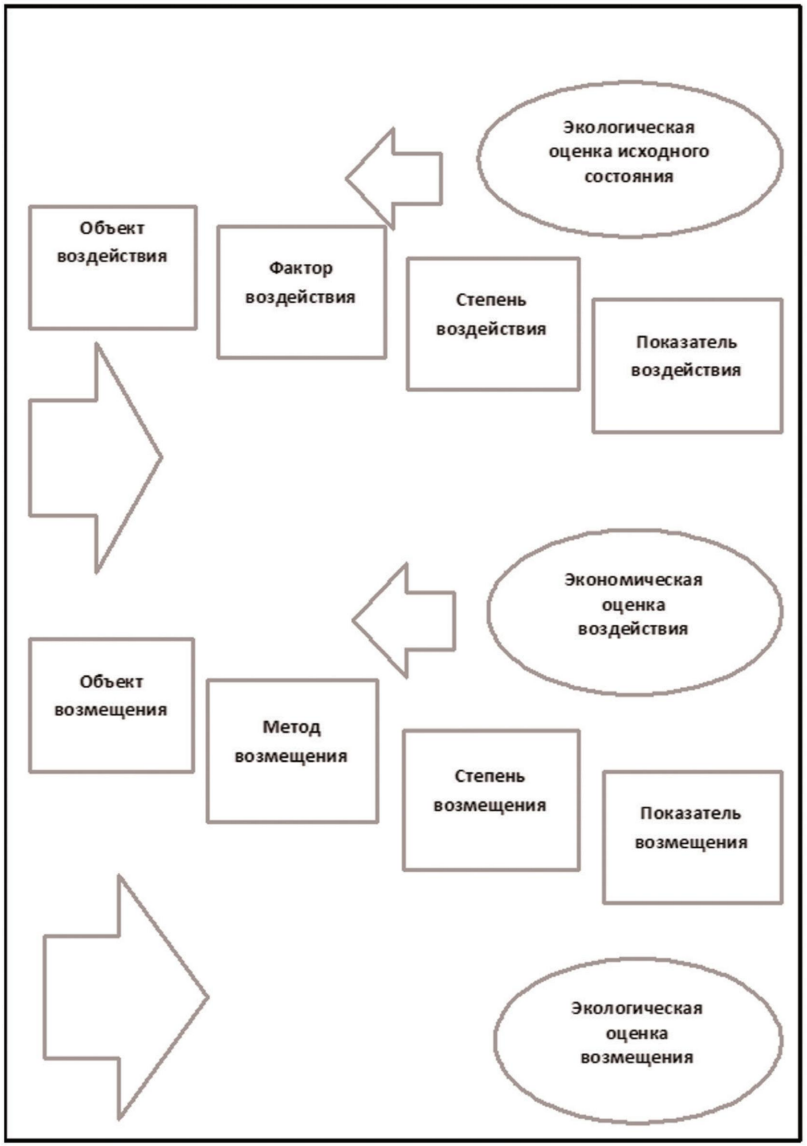


Рис.1 Общая схема «симметричного» подхода к оценке и возмещению правомерного экологического вреда.

такой порядок установлен только для отношений, связанных с причинением вреда водным биоресурсам.

Фактический правомерный вред окружающей среде **характеризуется отсутствием механизма фиксации самого факта причинения такого (правомерного) вреда**, так как в большинстве случаев даже при наличии вреда от правомерной деятельности доказать его наличие, размер и связь с причинителем вреда практически не возможно. Так как, основания для проведения внеплановых мероприятий по государственному экологическому надзору при отсутствии видимых нарушений законодательства чаще всего отсутствуют.

В связи с изложенными особенностями возникает ряд проблем в области возмещения правомерного вреда:

Во-первых, отсутствие по многим направлениям хозяйственной деятельности правил фиксации и методик оценки правомерного экологического вреда (ущерба), что заставляет проектировщиков брать за основу нормативные и методические документы по обнаружению и определению размера неправомерного экологического вреда, которые не учитывают особенностей саморегулирования и самовоспроизводства экосистем и обитающих в них организмов.

Во-вторых, в отечественном законодательстве, за исключением законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, как уже отмечалось, не предусмотрена сама процедура возмещения вреда при планировании хозяйственной и иной деятельности. Подобная процедура не может быть универсальной, и должна быть обусловлена особенностями возмещения экологического вреда применительно к определенному природному ресурсу или элементам биоты, а также характеру воздействия.

В-третьих, даже тогда, когда они имеются, оценочные показатели правомерного вреда носят расчетный, во многих случаях весьма приблизительный характер, и могут не отражать объективные процессы, происходящие в экосистемах, что существенно затрудняет собственно оценку такого вреда, а также разработку эффективных мероприятий по его возмещению (компенсации), установление сроков и условий их реализации. Кроме того, на расчетные показатели правомерного вреда, существенное влияние оказывают субъектив-

ные факторы, особенно в части подбора и использования исходных данных, что также отражается на их достоверности.

В-четвертых, весьма ограниченный набор эффективных методов (инженерных, биотехнических и др.) возмещения экологического вреда, которые даже в случае комплексного применения не позволяют рассчитывать на полное восстановление или компенсацию нарушенного состояния экосистем и формируемых ими услуг.

При временном характере воздействия целесообразным и эффективным – является «оправданное бездействие», временное снятие или ограничение какой-либо антропогенной нагрузки на экосистему. При постоянном воздействии, – возможно только проведение различных вариантов компенсационных мероприятий.

Считаем необходимым подчеркнуть **особое значение мероприятий по возмещению (компенсации) правомерного вреда**. Без обоснованной разработки и эффективного проведения таких мероприятий, само понятие «правомерный экологический вред» теряет смысл, поскольку не будет ничем отличаться по своей природе от противоправной деятельности и причиняемого ею вреда.

Отсюда следует вывод о необходимости постановки вопроса об особом правовом регулировании оценки и возмещения планируемого экологического вреда, так как данный аспект общественных отношений практически не отражен в экологическом праве.

Очевидно, что природоохранное законодательство нуждается в положениях, определяющих основные (общие) принципы оценки и возмещения экологического вреда, причиненного в результате правомерной деятельности [8] и опыт, как положительный, так и отрицательный, накопленный в сфере сохранения водных биоресурсов, отраженный в настоящем издании, будет, несомненно, полезен.

В свою очередь, законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов на основе практики его применения, также требует существенного совершенствования, которое целесообразно проводить в направлении:

- внедрения экосистемного (бассейнового) подхода оценки и возмещения (компенсации) причиняемого правомерного вреда;
- разработки оптимальных управленческих решений, направленных на исключение субъективных факторов и формальных подходов при проведении оценочных работ и собственно мероприятий по возмещению вреда;
- нивелирования конфликтных ситуаций и гармонизации интересов хозяйствующих субъектов, публичной власти и общества в сфере возмещения вреда, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания.

Обо всем этом пойдет речь в последующих публикациях настоящего издания.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Жаворонкова Н.Г.* Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы// Журнал «LexRussica», № 8, 2016, с.-130-140.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

[3] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года №14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 26.01.1996, № 5, ст. 410.

[4] Федеральный закон от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

[5] Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.11.1995, №48, ст. 4556.

[6] Федеральный закон от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

[7] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности./ Под общей редакцией А.Н. Белоусова/ – М. – Эдитус, 2016. С.272.

[8] *Кичигин Н.В.* Правомерный и неправомерный экологический вред: общее и различи // В сборнике: Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, – 2017. – 240 с. – С. 16-19.

АНАЛИЗ МЕТОДИЧЕСКИХ ОСНОВ ОЦЕНКИ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ

Глибко О.Я.

Как было показано в предыдущих публикациях настоящего издания, механизм оценки и возмещения экологического вреда в настоящее время нашел достаточное нормативное регулирование только в части водных биологических ресурсов и среды их обитания. Настоящая публикация посвящена оценке современного состояния нормативной и методической базы указанного института, а также анализу методических основ используемых сегодня и рекомендуемых подходов к оценке вреда водным биоресурсам.

1. Нормативная база оценки и возмещения вреда водным биоресурсам

Правовое регулирование охраны водных экосистем осуществляется в соответствии с природоохранным законодательством Российской Федерации, основу которого создает Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [1], водным законодательством Российской Федерации, общие принципы которого закреплены в Водном кодексе Российской Федерации [2], законодательством о животном мире во главе с федеральными законами «О животном мире» [3], «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» [4].

Институту возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде, в законодательстве отведено особое место.

Как было указано в предыдущих разделах настоящего издания, законами установлены понятие экологического вреда, основные принципы охраны окружающей среды, из которых следует обязательность полного возмещения экологического вреда, возникающего вследствие экологических правонарушений. Также обязательность оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и планирования мероприятий по устранению последствий негативного воздействия (оценка непредотвращаемого вреда окружающей среде и его компенсация).

Когда мы говорим о вреде водным биоресурсам, наносимым вследствие нарушений действующего законодательства, то здесь применяются ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [1] и ст. 53 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [4] (далее — Закон о рыболовстве). Что интересно, в ст. 53 закона о рыболовстве, в отличие от соответствующей статьи в основном экологическом законе, не говорится о том, что фактический (причиненный) вред обязательно связан с правонарушением: «Возмещение вреда, причиненного водным биоресурсам, осуществляется в добровольном порядке или на основании решения суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера причиненного водным биоресурсам вреда, а при отсутствии их исходя из затрат на восстановление водных биоресурсов».

Что касается проектируемого экологического вреда, то здесь нужно назвать ст. 50 Закона о рыболовстве, часть 1, которой гласит: «При территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной деятельности должны применяться меры по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания».

Далее в статье говорится, что указанная выше деятельность осуществляется только по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (этот порядок установлен постановлением Правительства от 30 апреля 2013 г. № 384 [5]).

Меры по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, порядок их осуществления определяются Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2013 г. № 380 [6]). При этом оценка воздействия на окружающую среду, определение экологических последствий планируемой деятельности (исчисление вреда водным биоресурсам), планирование и осуществление мер по восстановлению водных биоресурсов (возмещение (компенсация) вреда), – являются мерами по сохранению водных биологических ресурсов, отсутствие либо недостаточная проработка которых в проекте может послужить основанием для отказа в его согласовании.

Последним ключевым нормативным актом в области оценки и возмещения вреда водным биоресурсам является приказ Федерального агентства по рыболовству от 25 ноября 2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» [7], о котором уже говорилось в первой статье настоящего сборника. Методика, утвержденная данным приказом, позволяет произвести расчет как неправомерного, так и правомерного (планируемого) вреда водным биоресурсам среде их обитания, а также устанавливает виды мероприятий по восстановлению состояния утрачиваемых биоресурсов (компенсационных мероприятий).

Указанные выше нормативные акты, наряду с федеральными и региональными таксами, являются основными в изучаемой сфере деятельности, однако есть еще целый ряд подзаконных документов, включая вспомогательные: «Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений» (утверждены Госкомэкологией России 6 сентября 1999 г.), «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утверждены приказом Госкомэкологии России 16 мая 2000 г. № 372) и др. (подробнее об этом см.: [8]).

Мы не будем подробно останавливаться на анализе указанных выше нормативных актов, но попробуем дать общую оценку методов исчисления размера вреда водным биоресурсам.

2. Методическая база оценки вреда водным биоресурсам и среде их обитания

Если сегодня основным нормативным методическим документом, используемым при оценке вреда водным биоресурсам, является Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам [7], то еще совсем недавно в качестве таковых использовался целый ряд методических документов, начиная с советских документов 1960-х – 1970-х гг.

Расчетные методы оценки ущерба были представлены в нескольких десятках методик и иных нормативных документов методического характера. Порой область применения этих документов была нечетко разграничена, что создавало сложности при решении практических вопросов оценки ущерба. Кроме того, был не до конца решен вопрос правового статуса многих методических документов, поскольку они не проходили регистрации в Минюсте России. Следует отметить, что некоторые из этих документов в той или иной степени могут применяться и сегодня.

Выделим три группы документов:

1) ***Оценивающие ожидаемый ущерб (на стадии проектирования);***
2) ***Оценивающие фактический ущерб (большинство документов);***
3) ***Оценивающие как ожидаемый, так и фактический ущерб.***

Документы, призванные оценивать ожидаемый вред (ущерб) от аварий (например, при заполнении деклараций безопасности, страховании гражданской ответственности и др.), носят рекомендательный или обязательный характер. Они основаны на вычислении показателей экологического риска для той или иной деятельности в каждом ее технологическом звене. Примером документов служат

Методические указания по проведению анализа риска производственных объектов (РД 03-418-01) [9].

Важными этапами при анализе риска по РД 03-418-01 являются идентификация опасностей и оценка риска. Идентификация опасностей включает выявление и четкое описание всех источников опасностей и путей (сценариев) их реализации. Результатом идентификации опасностей являются: перечень нежелательных событий, описание источников опасности, факторов риска, условий возникновения и развития нежелательных событий (например, сценариев возможных аварий).

Оценка риска включает определение частот возникновения инициирующих и всех нежелательных событий, оценку последствий возникновения нежелательных событий, обобщение оценок риска. При этом используются статистические данные по аварийности и надежности технологической системы, соответствующие специфике производственного объекта или виду деятельности; логические методы анализа «деревьев событий», «деревьев отказов», имитационные модели возникновения аварий в человеко-машинной системе; экспертные оценки путем учета мнения специалистов в данной области.

Из документов второй группы, которые могут быть использованы при оценке фактического ущерба, выделим Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах (РД 03-496-02) [10]. Рекомендации приводят перечень документов, которыми можно пользоваться при расчетах ущербов. Ущерб окружающей среде они рассматривают как составляющую общего ущерба от аварий на опасных производственных объектах (куда включатся также расходы на ликвидацию аварии, социально-экономические потери, связанные с травмированием и гибелью людей и др.).

На практике расчет вреда (ущерба) ведут по двум направлениям: оценка ущерба среде обитания (используются специальные методики, инструкции отдельно для расчета ущербов от загрязнения атмосферного воздуха, водных ресурсов, почвы) и собственно биоло-

гическим ресурсам. Окончательная величина ущерба определяется суммированием.

Расчет вреда (ущерба) среде обитания водоемов проводят по Методике исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства [11]; Методике определения ущерба окружающей среде при авариях на магистральных нефтепроводах [12], а также ряду других документов.

Оценка вреда (ущерба) собственно водным биоресурсам осуществляется двумя способами: таксовым и расчетным.

Таксовый способ оценки ущерба применим при уничтожении или повреждении отдельных живых организмов. В случае же когда вред (ущерб) причинен неопределенному числу организмов (что имеет место при загрязнении среды обитания) или значительному количеству особей, что может сказаться на популяции в целом, этот способ не используется либо используется лишь как вспомогательный. При оценках таксовым способом используют систему такс [13], в том числе региональных (например, [14]). Правовая природа таксовой оценки связана с платежами за ненормативное пользование природными ресурсами, поскольку определяет экономический эквивалент их стоимости и включает две компоненты: возмещение реальной цены ресурса и штрафной коэффициент (индексация); недополученная продукция воспроизводства системой такс не учитывается.

В целом, в нашей стране в этих целях применялось 5 методик (схема, с.41).

Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов (1967) [15], по большей части носила описательный характер, не содержала конкретных механизмов расчета ущерба. Положения методики можно расценивать скорее как рекомендации для определения величины ущерба. В документе был приведен общий алгоритм оценочных работ, при этом учитывались потери рыбопродукции от гибели кормовых организмов, но получаемая в итоге величина показателя оказывалась весьма приблизительной, ввиду целого ряда допущений (молодь условно принимается за половозрелую рыбу; поврежденные рыбы, молодь, личинки и икра относятся к погибшим).

Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов (1974) [16], уже гораздо более взвешенно и обстоятельно подошла к вопросу расчета ущерба. Методика широко использовала математические методы подсчета, в частности, предложила уравнения для вычисления ущерба отдельно по рыбам, беспозвоночным и «сидячим» видам, морскому зверю, водным растениям. Широко применялся коэффициент промыслового возврата и плодовитости, рассчитывался ущерб от повреждения нерестилищ, при этом экономический ущерб определялся не розничной стоимостью, как в методике 1967 года, а учитывал и затраты на мероприятия капитального характера в целях восполнения потерь (при сокращении биоресурсов на срок более 5 лет).

Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов, (1988) [17], носила комплексный характер, пытаясь охватить все случаи причинения ущерба от загрязнения водоемов. По сравнению с методиками 1967 и 1974 гг. был существенно расширен категориальный аппарат, выстроен четкий алгоритм расчета ущерба, в приложениях приведены примеры расчетов с применением положений документа. Экономический ущерб понимался как функция от капитальных затрат на восстановление рыбных запасов (строительство рыбоводных заводов).

Принятая через год Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов (1989) [18], дополнила эту методику, адаптируя ее методы для других видов хозяйственного воздействия.

Современная Методика исчисления размера вреда, причиняемого водным биоресурсам [7], по сути, является отредактированной версией указанных выше временных методик.

Согласно перечисленным методикам, вред (ущерб) рыбным запасам (водным биоресурсам), независимо от уровня их эксплуатации, оценивается разницей в уловах и иных биологических показателях, возможных до и после воздействия, изменяющего условия обитания

и воспроизводства рыбных запасов. При этом независимо от того, ведется ли в водоеме промысел, за базу при расчетах вреда (ущерба) рыбным запасам принимается возможная в естественных условиях при рациональном ведении рыболовства (сохранении уровня воспроизводства) годовая рыбопродукция на единицу площади водоема. Базовая рыбопродуктивность, как правило, определяется исходя из средней за последние 5–10 лет величины промыслового запаса.

Методические указания по оценке и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений [19] основное внимание уделяют порядку и процедуре оформления экологического правонарушения, оценки и возмещения неправомерного вреда. В отношении отрицательных последствий для окружающей среды здесь используется термин «убытки».

Для оценки вреда (ущерба) водным биоресурсам расчетным способом в разное время применялись 5 основных методик:

Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов, утвержденная Минрыбхозом СССР 16.08.67 г. № 30-1-11 [15];

Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов, утвержденная Минрыбхозом СССР 12.07.74 г. N 30-2-02 [16];

Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов, утвержденная Минрыбхозом СССР 01.11.1988 [17];

Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах, утвержденная Госкомприроды СССР 20.10.1989 [18];

Методика исчисления вреда, причиняемого водным биологическим ресурсам, утвержденная приказом Росрыболовства от 25.11.2011 №1166 [7].

Согласно методическим указаниям, «исчисление убытков осуществляется путем специальных обследований и аналитических расчетов на основании действующих нормативных актов, методической документации, кадастровой оценки природных ресурсов, а также такс для исчисления размера взыскания причиненного вреда. При исчислении убытков учитываются продолжительность негативного воздействия на окружающую среду, соответствующие коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости, а также изменение уровня цен» (п. 4.3). Также говорится, что при исчислении убытков наряду с прямыми методами счета могут быть использованы экспертные оценки. Следует отметить, что данные методические указания являются действующими до сих пор.

3. Анализ методов и подходов, используемых при оценке вреда водным биоресурсам

Методологический аппарат действующей методики исчисления размера вреда водным биологическим ресурсам, как и других методик оценки экологического вреда, носит сложный, комплексный характер. Каждая методика оценки вреда (ущерба) в своей основе опирается не на один, а на целый комплекс методов. Для дальнейшего совершенствования методики оценки вреда водным биоресурсам важно проанализировать все достоинства и недостатки методов, используемых в настоящее время и используемых в прошлом, в том числе предлагаемых методов и подходов, предлагаемых различными исследователями.

В отношении оценки стоимости природных ресурсов и объектов выделяют подходы, базирующиеся на общей экономической ценности (стоимости), затратах, ренте, балльных оценках, нормативах, рыночных оценках, косвенных оценках, альтернативной стоимости [20], [21], [22].

Величина *общей экономической ценности* представляется как стоимость использования, прямая и косвенная, потенциальная (сто-

имость отложенной альтернативы) и стоимость неиспользования природных ресурсов [23], [20].

Затратные методы оценки, получившие развитие в 1950-х гг., включают две модификации. Согласно первой оценка производится по затратам, связанным с эксплуатацией природного ресурса; вторая касается затрат, направленных на его изучение, охрану, воспроизводство или воссоздание. В отечественной практике последний подход получил распространение при определении величины платы за использование биоресурсов и при оценке фактического и потенциального экологического ущерба [24], [25]. Использование данного подхода в действующих нормативно-методических документах отчасти обусловлено его закреплением в нормах гражданского законодательства Российской Федерации.

Рентные методы оценки стали развиваться почти одновременно с затратными, но в основном объектом работ здесь выступают земельные ресурсы. Для водных объектов рыбохозяйственного значения промысловая рыбопродуктивность может выступать в качестве ежегодной ренты.

Балльный способ оценки основан на установлении градации качества природных ресурсов путем присвоения им определенного индекса, балла или ранга. Суть метода сводится к попытке количественной оценки качества путем применения субъективных оценочных параметров [26].

К *нормативным* методам можно отнести все виды оценок, связанные с разработкой такс и штрафов за незаконную добычу и уничтожение объектов животного и растительного мира. Данные показатели трудно считать оценочными, так как в их основе лежат некоторые абстрактные представления о том, сколько допустимо взыскивать с нарушителей за причиненный ущерб. Отметим, что таксовый метод применим только при уничтожении отдельных живых организмов. Подобные факты ущерба имеют место при незаконной охоте, рыбной ловле или при случайной гибели гидробионтов от источника повышенной опасности (например, транспортного средства).

Рыночные методы оценки сегодня находят все большее применение, однако следует отметить, что они ориентированы на наличие рынков на тот или иной тип ресурса, близким к рынкам с совершенной конкуренцией. Данные методы наиболее подходят для определения стоимости природных ресурсов, непосредственно употребляемых человеком.

Косвенные методы оценки, получившие развитие в западных странах, основаны на социологических способах исследований. К ним относят методы, связанные с анкетированием и опросами населения о возможной стоимости природных объектов, затратах времени и финансовых средств, необходимых для достижения места отдыха на природе. Отработаны процедуры расчета транспортно-путевых затрат, субъективной оценки («готовности платить»), гедонистического ценообразования («оценивание наслаждения») и готовности получить компенсацию. Правда, значения, полученные с использованием косвенных методов, достаточно условны по ряду объективных причин.

Альтернативная стоимость природного ресурса определяется с учетом прибыли, которая могла бы быть обеспечена его использованием в других целях. Наиболее развитым методом альтернативно-стоимостного оценивания является доходный метод или метод капитализации дохода [20].

Среди методов, используемых в оценке, можно выделить основные методы (предназначены для расчета величины ущерба) и методы вспомогательные (дают материал для последующей оценки). Также их можно разделить: общие теоретические и специализированные.

Общие теоретические методы. К общим методам отнесены те, которые пришли в практику расчетов ущерба из теоретической биологии или других отраслей знаний: метод наблюдений, аналогии, сравнительный, контрольных районов, уязвимого звена, интерполяции и другие. Также в эту группу отнесены методические приемы, используемые в оценочных работах разного характера, например, метод площадей, и стандартные биометрические методы (корреляционный, регрессионный). Большинство из общих теоретических методов являются вспомогательными, поставляя необходимые данные для расчета ущерба, либо используются для проведения оценочных работ в комплексе с расчетными методами.

Стандартные расчетные методы выступают, как правило, в качестве основных методов при количественной оценке вреда (ущерба). Стандартные расчетные методы представляют собой описание механизмов расчета вреда водным биоресурсом при определенных факторах воздействия (забор воды из водного объекта, гибель организмов в шлейфах мутности и др.) для определенных групп организмов (ихтиопланктон, зоо- и фитопланктон, зообентос и др.), При этом используется достаточно простой математический аппарат, коэффициенты перевода продукции кормовых организмов в рыбопродукцию, P/B-коэффициенты и др.

Стандартные методы основаны на выделении так называемых базовых критериев, каждый из которых определяет направление оценочных работ, включая выбор метода подсчета. Окончательная величина вреда определяется путем суммирования.

К основным недостаткам стандартных расчетных методов можно отнести неучет или лишь частичный учет косвенных потерь биоресурсов. Математический аппарат стандартных расчетных методов достаточно прост. Мало используются балансовые уравнения водных экосистем и принципы моделирования природных объектов и процессов. Сами методы зачастую не согласованы друг с другом, не учитывают ряд факторов и параметров воздействия. Так, учитывается лишь ущерб, наносимый в момент воздействия, период самовосстановления экосистем носит условную величину (предполагается, что такое восстановление носит линейный характер и привязано только к величине биомассы, не учитываются сукцессионные процессы). Не принимаются во внимание региональные и местные особенности водных объектов (недостаток, которые пытаются «устранить» введением особых коэффициентов для вод отдельных регионов).

Вообще при расчете по формулам стандартных методов исходят из целого ряда предположений и допущений, которые упрощают вычисления, но зачастую, делают полученные результаты весьма приблизительными, а иногда и не адекватно отражающими возможные потери.

Проведенный анализ стандартных расчетных методов [27] показал, что при их разработке за основу брались стандартные экономико-правовые подходы с учетом особенностей, присущих природным объектам (не имеют себестоимостной оценки, не обладают признаком дискретности, имеют средообразующее значение, трудность в определении «периода амортизации»).

Во Временной методике определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов [17] указано: «Биологические водные ресурсы, являющиеся не только высокоценным сырьем, но и средством производства по воспроизводству рыбы и других гидробионтов, функционируют на протяжении неограниченного периода времени и не подвергаются физическому и моральному износу» (пояснение к п. 2.1.2.2). Вывод, к которому приходят составители методики – необходимо применение рыночного подхода при оценке ущерба водным биоресурсам: «Поэтому они должны оцениваться … на основе оптовых или розничных цен» (там же). Однако такой подход не может нас полностью устраивать, поскольку определяется соотношением между спросом и предложением на рынке и касается в основном товаров, обладающих оборотоспособностью.

Биологические ресурсы не обладают полной оборотоспособностью. Их предложение на рынке всегда ограничено возможностями естественного воспроизводства, что не учитывает рыночный подход (при применении его в «чистом» виде). Погибший живой организм одновременно есть недополученная продукция его потомства: «Гибель рыбы под влиянием каких-либо отрицательных факторов сказывается на эффективности рыболовства не только в момент их проявления, но и многие годы спустя на протяжении всех лет, в течение которых погибшая рыба или ее потомство входили бы в состав уловов» [18, с. 4]. Таким образом, находит свое обоснование доходный подход к оценке экологического ущерба, но понимание «доходности» здесь достаточно условно.

В мировой и отечественной практике оценочных работ чаще всего используют три основных метода: метод сравнения продаж (рыночный), метод капитализации дохода и затратный метод. Проведенный нами анализ методических документов по оценке ущерба

рыбным ресурсам позволяет говорить о так называемом «комплексном» подходе к оценке ущерба в том смысле, что действующие методики некоторым образом синтезируют все три этих подхода (таблица). То есть ввиду особенностей биологических ресурсов ни один из стандартных экономических подходов не может быть реализован в чистом виде при оценке причиняемого им ущерба.

Таблица 1

Применение основных подходов в оценке ущерба рыбным запасам

Подход к оценке ущерба	Содержание	Примеры применения
Затратный	Ущерб определяется как сумма затрат на его устранение	Экономический ущерб водным биоресурсам включает стоимость мероприятий по восстановлению исходного состояния природных популяций через строительство рыбохозяйственных объектов (заводов) [17], а также биотехнических мероприятий по искусственному воспроизводству и акклиматизации водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации [18]
Рыночный	Ущерб определяется исходя из средней рыночной стоимости потерянного природного сырья	Стоимость потерянной продукции принимается по прейскуранту розничных цен; ущерб от изменения естественных свойств ресурса водного объекта рассчитывается как разница между стоимостью продукции, вырабатываемой из обычного сырья, и стоимостью продукции из сырья, качество которого ухудшилось под воздействием загрязнения водоема [17]
Доходный	Ущерб есть потенциально недополученный доход (продукция) от эксплуатации природного ресурса	Ущерб от гибели нерестилища определяется потерями икры и личинок и молоди за все время до восстановления нерестилища по коэффициентам промыслового возврата в половозрелые особи по средней промысловой массе соответствующего вида [18]

Нестандартизированные методы разрабатывались различными авторами и не нашли закрепления в официальных методических документах. Отсутствие у указанных методов нормативного статуса вовсе не означает, что они не могут применяться. Учитывая стохастичность природных процессов и уникальность условий каждого водного объекта, правовое регулирование методов подсчета ущерба не может носить строго регламентационный характер, что и признавалось ранее действовавшими методиками [17, п. 2.1.2.8]. Единственное условие – полученный в результате расчетов результат должен быть реален, то есть сопоставим с естественными показателями водной экосистемы. Также нестандартизированные методы могут применяться в случае экспертных оценок ущерба.

Однако в настоящее время применение нестандартизированных методов ограничено. Использование не предусмотренного методикой способа расчета предполагает серьезное научное обоснование его выбора. Но и в таком случае эти методы могут использоваться лишь как вспомогательные. Даже если возможно доказать, что классический вариант расчета дает явно неправильные результаты, скорее всего, именно на него придется опираться при оценке экологических последствий намечаемой деятельности.

Именно последнее обстоятельство зачастую затрудняет правоприменение нестандартизированных и не имеющих нормативного статуса методов, поскольку критерии для обоснования выбора используемого алгоритма расчета уже опираются на некоторые ненормативные основы. Однако мы не должны от них отказываться, поскольку здесь мы можем получить материал для дальнейшего совершенствования нормативной методической базы.

Все нестандартизированные подходы к решению изучаемого вопроса можно разделить на две группы. Ряд авторов предлагают, взяв за основу стандартные методы, произвести их коррекцию. Так, *В.Н. Кузмич* [28] указывая, что временные методики не учитывали такого важного фактора, как недополученная продукция рыб (в случае гибели кормовых организмов), предложила оценивать эту составляющую ущерба как ежегодную потерю продукции рыб, которая могла бы быть получена от потерянного абсолютного запаса при отсутствии негативного воздействия. Если представить годовую продукцию рыбной части сообщества уравнением:

$$P = P_{бф} + P_{пф} + P_{х} - C_{х},$$

где: $P_{бф}$ – продукция рыб-бентофагов, т/·год;
$P_{пф}$ – продукция рыб-планктонофагов, т/·год;
$P_{х}$ – продукция хищных рыб, т/·год;
$C_{х}$ – рацион хищных рыб, т/·год;

то потери продукции (=ущерб) составит сумма потерь биомассы (В) и недополученной продукции (ΔР), умноженной на период воздействия (Т):

$$N = B + \Delta P \times T,$$

В действующей Методике исчисления вреда, причиненного водным биоресурсам [7], в сравнении с Временными методиками [17], [18] изменены некоторые значения используемых в формулах биологических коэффициентов, но принципиально новых подходов к оценке вреда (ущерба) не предлагается.

С.П. Китаев предложил оценивать косвенный ущерб рыбным запасам от загрязнения на основе учета основных характеристик водной экосистемы [29]. Указывая, что точность определения подобных показателей (биомассы планктона, бентоса, Р/В-коэффициентов, коэффициентов выедания кормовой базы и кормовых коэффициентов пищевых объектов) сравнительно низка и связана с большим объемом исследовательских работ, автор предлагает использовать стандартизированные данные, полученные в результате многолетних исследований. На основе разработанных им таблиц [30], [31], зная основные характеристики водного объекта (природная зона, глубина, трофический тип), можно определить возможную рыбопродукцию. Метод С.П. Китаева можно считать вспомогательным, он не является альтернативой натурных исследований, однако может применяться при экспресс-оценке вреда (ущерба), особенно на небольших малоизученных водоемах.

Метод анализа ожиданий (экологического риска) [32], [33], [9] позволяет комплексно подойти к определению ожидаемого ущерба с учетом различных сценариев экологических последствий. При этом сама величина ущерба принимается как средневзвешенное от производных ущербов при реализации различных вариантов событий и вероятностей их наступления. Этот метод может использоваться как основной при определении различных видов потерь.

Метод анализа антропогенных сукцессий, основанный на концепции устойчивости экосистем [34], [35] анализирует проявления закономерностей деструктивных сукцессий. Здесь решается проблема определения долговременных экологических последствий от проектируемой хозяйственной деятельности и представления их в количественном отношении.

При использовании стандартных методов зачастую существующие биологические показатели водного объекта переносятся на качественно другое его состояние после антропогенного воздействия, при этом полностью игнорируются сукцессионные процессы, предшествующие вхождению экосистемы в новое равновесное состояние. Так, оценивая ущерб рыбным запасам от гибели кормовых объектов, считают константными (на протяжении всего периода воздействия и после него) такие важные характеристики, как концентрация кормовых организмов, отношение продукции к биомассе, показатель возможного использования кормовой базы, значения которых учитываются формулами при определении величины ущерба и которые, однако, не могут не изменяться при значительном воздействии на водную экосистему (рисунок 1).

Среди других нестандартизированных методов можно назвать различные методы моделирования, метод критических экологических параметров, метод оценки экологической уязвимости акватории, причем последние два метода носят вспомогательный характер.

Анализ нестандартизированных методов показывает, что они имеют ряд преимуществ перед традиционными методами. Например, они способны учитывать многофакторность и многовариантность воздействия на экосистему, неодинаковую экологическую значимость различных территорий и акваторий, просчитывать вред (ущерб) как на период воздействия, так и, в некоторых случаях, на период восстановления экосистемы до исходного состояния.

Нестандаризированные методы не лишены недостатков. Некоторые, как например, метод анализа ожиданий (экологического риска), разрабатывались изначально для оценки экономического ущерба (ущерба, убытков, экологических издержек конкретных природопользователей) и зачастую не дают возможности определения натуральных потерь. При анализе возможных сценариев развития события (древо событий) мы гипотетически встаем перед ситуацией, когда количество сценариев обратно пропорционально изученности экосистемы и экологической опасности хозяйственной деятельности. Т.е. в смысловом отношении достоверность анализа все равно ограничена суммой наших знаний об объекте исследования. Если число сценариев развития событий, которые отличаются между собой количественными характеристиками, практически бесконечно ввиду непрерывности числовых рядов, то в качественном отношении их число всегда ограничено несколькими вариантами. Количество вариант при детальном исследовании уменьшается ввиду уточнения их вероятностей (ряд сценариев отбрасывается ввиду крайне низких значений вероятности).

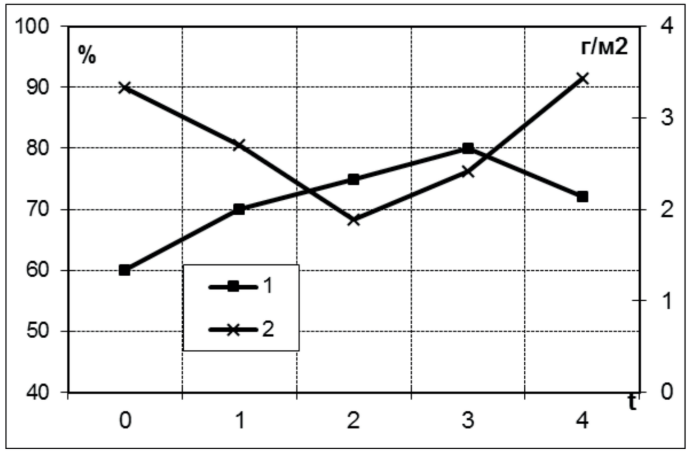


Рис. 1. Прогнозное изменение показателей возможного использования кормовой базы рыбой (1) и средней концентрации донных организмов (2) после сработки водоема [36]

Среди других недостатков нестандартизированных методов можно назвать то, что они не всегда способны оценить все составляющие ущерба, для достоверной оценки требуют большого количества фактических данных (методы моделирования, анализа антропогенных сукцессий).

В последнее время в связи с широким внедрением в практику исследовательских работ информационных технологий получили распространение специализированные электронные базы данных и программы по расчету ущербов. Их можно разделить на две группы: основанные на оценке стоимости биоресурсов и на оценке последствий от реализации хозяйственной деятельности. Примером первых может служить компьютерная программа «Сосна», разработанная В.Н. Сидоренко при участии лаборатории кадастра животного мира ВНИИ охраны природы и заповедного дела для оценки биоресурсов Московской области. Она включала, в том числе, методику расчета годовой прямой стоимости использования рыбных ресурсов, которая могла применяться для расчета ущерба рыбным запасам [42]. Однако оценка ресурса здесь носила весьма приблизительный характер, задается средняя рыночная цена рыбы (с учетом издержек, связанных с проведением рыбной ловли в 30-50%) без дифференциации по видам.

Программы второй группы в своей основе, как правило, опираются на уже описанный комплекс стандартных расчетных методов. Основная задача программ – облегчить и ускорить расчет ущерба. При некоторых заданных параметрах программа выбирает алгоритм и математический аппарат, производит вычисления и статистическую обработку результатов. В качестве примера можно привести программы из серии УПРЗА «Эколог». Некоторые программы основаны на авторских методиках.

Хотя подобные программы по формальным причинам несколько ограничены в возможности использования, зачастую они дают возможность оценки косвенных потерь биоресурсов и даже прогноза динамики изменений.

Предпринимаются попытки обязать организации, рассчитывающие вред водным биоресурсам, использовать сертифицированные

программы, как рассчитывающие вред, так и поставляющие вспомогательный материал для расчетов (например, программы моделирования шлейфов повышенной мутности). Однако пока таких требований официальные документы не содержат.

В целом, анализируя применяемые в настоящее время нормативную правовую и методическую базу оценки экологического вреда (ущерба), включая предлагаемые нестандартные методы, можно сделать вывод о том, что она, при всех своих достоинствах, требует оптимизации. Не лишены недостатков как стандартные методы, применение которых рекомендовано нормативными методическими документами, так и нестандартизированные методы и подходы. В целом методические основы определения стоимости биоресурсов и величины потерь при антропогенном воздействии на экосистему еще недостаточно отработаны.

4. Оптимизация нормативного и методического обеспечения оценки вреда (ущерба) водным экосистемам

Современное состояние нормативно-правового и методического обеспечения института оценки вреда (ущерба) водным экосистемам нельзя признать удовлетворительным. В первую очередь это касается общих подходов к пониманию экологического вреда (ущерба) и определению его величины, как уже упоминалось в предыдущих статьях настоящего сборника.

Главная задача, стоящая на современном этапе развития рассматриваемого эколого-правового института, – создание общих правовых основ оценки и возмещения экологического вреда. И в первую очередь это касается вреда правомерного, поскольку его определение и возмещение сталкивается с большими сложностями.

Считаем целесообразным закрепление таких основ на уровне закона или подзаконного акта федерального значения (утверждаемого постановлением Правительства Российской Федерации), в соответствии с которым будут разрабатываться, и приниматься нормативные документы, подробно регламентирующие способы и порядок оценки вреда (ущерба) в зависимости от вида природного ресурса, вида воздействия и т.д. Подобный нормативный правовой акт (Порядок) должен иметь приоритетное и верховное действие на всей территории страны по отношению ко всем другим подзаконным актам в этой сфере.

Основными положениями Порядка оценки и возмещения экологического вреда (ущерба), должны стать:

Общие принципы института оценки и возмещения экологического вреда (сюда целесообразно включить принцип презумпции экологического вреда любой хозяйственной или иной деятельности, принцип обязательности оценки и возмещения (компенсации) причиненного экологического ущерба; экосистемный принцип и др.);

Единая система терминов, для целей, как самого документа, так и всех разрабатываемых в перспективе методик и методических указаний по оценке экологического вреда (ущерба); единый перечень условных обозначений и сокращений (в том числе различных коэффициентов), используемых в математических формулах по расчетам вреда (ущерба);

Регламентация общего порядка, процедуры и способов оценки и возмещения экологического вреда (ущерба) применительно к планируемому вреду (на стадии согласования деятельности), а также применительно к наносимому вреду, в том числе вреду от экологических правонарушений и правомерной деятельности;

Нормативные основы оценки и возмещения «прошлого» и «накопленного» вреда;

Определение характера и степени ответственности субъектов-причинителей вреда при совместном воздействии на природную экосистему;

Основы планирования и реализации мероприятий по возмещению (компенсации) экологического вреда (ущерба), в том числе рекомендации по установлению сроков таких работ, проведения контроля их исполнения, оценке эффективности.

Важнейшим звеном, по которому следует проводить оценочные работы и интерпретировать ущерб как таковой, являются живые организмы (гидробионты), а величину потерь нужно рассматривать с точки зрения изменения продукционных возможностей экосистемы.

В настоящее время методы оценки исходят из принципа, что снижение продукционных возможностей водной экосистемы эквивалентно величине экологического ущерба и с помощью специальных методов может быть переведено в материальные потери, включая потери товарной продукции.

Однако в настоящее время такой подход следует полагать недостаточным. Указанные потери рыбопродукции в современных условиях не всегда могут браться за основу расчета, они составляют лишь некоторую компоненту искомой величины. В условиях, когда масштабы антропогенных изменений водных объектов достигли таких величин, что произошло полное преобразование экосистем, говорить об изменении показателей по сравнению с каким-то естественным состоянием невозможно. Для сравнения предлагается использовать данные о состоянии биоты за последние несколько лет перед воздействием, однако они не отражают естественного (фонового) состояния. Также не решен вопрос об оценке совместного влияния на экосистему нескольких производств, осуществляемых на одном и том же водном объекте.

Проведенная систематизация методик по оценке ущерба выявила необходимость развития комплексного подхода при разработке нормативно-методической документации. В нашем случае он касается совместного правового регулирования водных объектов и их ресурсов (прежде всего, биоресурсов). Конечной целью работ по оптимизации нормативно-правового обеспечения природоохранного законодательства в части оценки экологического вреда должна стать ***комплексная методика,*** которая позволяла бы производить расчет любых ущербов, причиняемых водному объекту в результате антропогенного воздействия. При разработке этой методики важно учесть недостатки современного методического обеспечения.

Основными недостатками действующих методик оценки вреда (ущерба) водным экосистемам являются:

Восприятие проектируемого воздействия на водную экосистему как фактора снижения количественных характеристик биоресурсов, в то время как картина может быть обратной (зарегулирование, процессы эвтрофирования и пр.), и тогда говорить об ущербе как таковом, вроде бы, нет никаких оснований. Отсутствие методов учета т.н. «положительного» эффекта от реализации проекта;

Недоучет многих императивных экологических факторов и эффекта их сложного взаимодействия;

Определение рыбохозяйственного ущерба как потерь общей рыбопродуктивности водоема, когда не учитываются ущербы отдельным видам и экологическим группам или ущерб отдельным видам не имеет самостоятельного значения и может быть «компенсирован» за счет других видов;

Отсутствие или несовершенство методов определения периода проектируемого воздействия на экосистему, включая срок ее восстановления (учет периода сукцессионных изменений);

Игнорирование последствий хозяйственной деятельности для воспроизводственного потенциала биоресурсов и выполнения ими «средообразующих функций» [37];

Методические погрешности, терминологическая неопределенность и несогласованность методик, приводящие к ограничению возможности их применения (например, в одном случае молодь, личинки, икра принимаются за половозрелую рыбу, в другом учитывается промысловый возврат);

Неучет факториальных региональных и местных особенностей водных объектов, степени экологической ценности и уникальности экосистем;

Отсутствие методов оценки ущерба от некоторых видов антропогенного воздействия.

Конечно, можно совершенствовать математические подходы к оценке конкретных факторов воздействия, однако этот путь уже сегодня видится тупиковым. Каким бы совершенным не был расчетный метод, в условиях стохастичности природных явлений и процессов,

разнообразия природных условий в пределах страны и в условиях необратимо измененных антропогенными воздействиями водных объектов результат расчета всегда будет не более чем условной величиной. Немаловажное значение имеет учет потерь во времени: оценка периода воздействия и возможного периода восстановления экосистемы. Если же мы понимаем, что восстановление экосистемы никогда не произойдет, непонятно, какой срок использовать в расчетах. Сегодня зачастую является важным в итоге оценочных работ получить максимально возможную величину вреда (ущерба), а не наиболее обоснованную с точки зрения применяемых методов и подходов.

Поэтому предлагается поиск альтернативных вариантов определения размера вреда и объемов компенсационных мероприятий, в том числе с использованием балльных, косвенных и иных подходов в оценке стоимости природных объектов.

Если проследить развитие методических инструментов расчета экологического вреда (ущерба) за рубежом, то выяснится, что там совершенствование охраны водоемов долгое время связывалось с созданием высокоточного оборудования для определения уровня загрязнения [38], [39], [40]. При этом теоретические и практические основы оценки ущерба в западных странах, не достаточно разработаны, причем даже в большей степени, чем в нашей стране. Однако там применяется иной подход – в международном праве подобных российским методик оценки нет, нет их в законодательстве большинства европейских стран [41]. В зарубежном праве при определении размеров потенциального и реального ущерба опираются на экспертные оценки специалистов. Так, в Финляндии [42] определение размеров ущерба рыбным ресурсам производят специальные комиссии по оценке ущерба, которые создаются в каждом из 11 рыболовных районов. При работе комиссии вправе привлекать экспертов. Результаты вычислений передаются в Центральную комиссию для утверждения.

В то же время налицо тенденция стандартизации основных методологических подходов и придание им нормативного статуса для упорядочения эколого-правовых отношений в условиях единой Европы [43].

Для поиска оптимальных моделей совершенствования нормативной правовой и методической базы оценки экологического вреда полагаем необходимым обратиться к анализу зарубежного опыта, о чем и пойдет речь в следующей статье настоящего издания.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.01.2002, N 2, ст. 133.

[2] Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года №74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.06.2006, № 23, ст. 2381.

[3] Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.

[4] Федеральный закон от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.05.2013 № 20, ст. 2480.

[6] Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2013 года № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их

обитания» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.05.2013 №20, ст. 2476.

[7] Приказ Росрыбловства от 25 ноября 2011 года № 1166 «Об утверждении Методики исчислении размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.03.2012 №23404) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 27, 02.07.2012.

[8] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Глибко О.Я.* и др. Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности. – М, 2016. 272 с.

[9] Методические указания по проведению анализа риска производственных объектов (РД 03-418-01). Утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 10.07.2001 №30 // База данных «Консультант Плюс».

[10] Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах РД 03-496-02 (утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 29 октября 2002 г. № 63).

[11] Приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 года № 87 (ред. от 26.08.2015) «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.05.2009 N 13989) // Российская газета, № 113, 24.06.2009

[12] Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах. Утверждена Минтопэнерго РФ 01.11.1995 г. // База данных «Консультант Плюс».

[13] Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 года №515 // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.06.1994, №6, ст. 604.

[14] Постановление правительства Республики Карелия от 1 августа 2017 года №269-П «Об утверждении такс, применяемых на территории Республики Карелия для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, не предусмотренных в таксах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 года № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» // База данных «Консультант Плюс».

[15] Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов. Утверждена Минрыбхозом СССР 16.08.67 г. № 30-1-11. // Рыбоохрана: Сб. норм. актов – М.: Изд-во «Экспедитор», 1996. С. 548–555.

[16] Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов. Утверждена Минрыбхозом СССР 12.07.74 г. N 30-2-02. // Там же. С. 543–548.

[17] Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов. Утверждена Минрыбхозом СССР 01.11.1988 г. М.: АзНИИРХ, 1989. 108 с.

[18] Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах. Утверждена Госкомприроды СССР 20.10.89 г.// Рыбоохрана: Сб. норм. актов. М.: Изд-во «Экспедитор», 1996. С. 409-423.

[19] Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений. Утверждены Госкомэкологии 06.09.1999 г. // База данных «Консультант Плюс».

[20] Экономическая оценка биоразнообразия /Под редакцией С.Н. Бобылева, А.А. Тишкова. М.: Глобальный экологический фонд, 1999. 110 с.

[21] *Boyd, James, Caballero, Kathryn, Simpson, R. David.* The Law and Economics of Habitat Conservation. Resources for the Future. Washington. 1999.

[22] *Титова Г.Д.* Биоэкономические проблемы рыболовства в зонах национальной юрисдикции. 2-е изд. СПб.: ВВМ, 2007. 368 с.

[23] *Хачатуров Т.С.* Экономика природопользования. М.: Наука, 1987. 254 с.

[24] *Новиков М.А.* Методология определения интегрированной оценки экологической уязвимости и рыбохозяйственной ценности морских акваторий на основе дифференцированного подхода // Актуальные проблемы сохранения и восстановления биоресурсов морей и внутренних водоемов России. Сб. докл. плен. засед. науч.-конс. совета ФГУ «Межведомственная ихтиологическая комиссия» 21-23 сентября 2005 г. (г. Ростов-на-Дону). Мурманск: МИК, 2006. С. 83–91.

[25] *Медведева О.Е.* Экономическая оценка биоразнообразия. Теория и практика оценочных работ. М.: Диалог-МГУ, 1998. 99 с.

[26] *Миско К.М.* Ресурсный потенциал региона (теоретические и методические аспекты исследования). М.: Наука, 1991. 92 с.

[27] *Глибко О.Я.* К методике оценки ущерба рыбным ресурсам // Сохранение биоразнообразия Камчатки и прилегающих морей: материалы VII международной научной конференции 28-29 ноября 2006 г. Петропавловск-Камчатский, 2006б. С. 184–187.

[28] *Кузмич В.Н.* Оценка ущерба рыбным запасам к проекту «Прииск Анабар. Разработка новых месторождений» ПНО Якуталмаз. М., 1993. 9 с.

[29] *Китаев С.П.* К методике оценки ущерба рыбным запасам при загрязнении водоемов // Биологические ресурсы водоемов бассейна Балтийского моря (тез. докладов XXIII науч. конф. по изуч. вопросов Прибалтики). Петрозаводск: КНЦ АН СССР, 1991. С. 187–190.

[30] *Китаев С.П.* Ихтиомасса и рыбопродукция малых и средних озер и способы их определения. СПб: Наука, 1994. 177 с.

[31] *Китаев С.П.* Экологические основы биопродуктивности озер разных природных зон. М.: Наука, 1984. 207 с.

[32] *Шуйский В.Ф., Петрова Т.А., Максимова Т.В., Петров Д.С.* Оценка техногенного ущерба водоемам рыбохозяйственного использования на основе анализа экологического риска // Тез. II Междунар. конгресса студентов, мол. уч. и специалистов «Молодежь и наука – третье тысячелетие»/YSTM'02. Москва, 15–19 апреля 2002 г. М.: Изд-во НТА, 2002. Ч.1. С. 23-25.

[33] *Shuisky V.F., Maximova T.V., Petrov D.S., Lvutina N.V., Klavdiev I.A., Kuznetsova D.S.* Evaluation of hydroecosystem technogenic damage on the basis of environmental risk analysis // Modeling and Analysis of Safety and Risk in Complex Systems / Proceedings of the Fourth International Scietifing School MA SR – Saint-Petersburg, June 28 – July 1, 2005. SPb.: SUAI, 2005. P. 139-144.

[34] *Федоров В.Д.* Концепция устойчивости экологических систем // Всесторонний анализ окружающей природной среды: Тр. сов.-амер. симпоз. ГМС, Л.-Тбилиси, 1975. С. 207–217.

[35] *Худяков В.И.* Пространственное распределение и состояние планктона озера Байкал в районе действия сточных вод БЦБК: Афтореф. дисс.… канд. биол. наук. М., 2004. 24 с.

[36] *Глибко О.Я.* Экологический подход к оценке ущерба водным биологическим ресурсам зарегулированных водоемов (на примере оз. Водлозеро и Пирентского водохранилища) / Дисс. на

соиск. …. канд. биол. наук. СПб: Институт озероведения, 2010 – 149 с.

[37] Методы оценки ущерба биоресурсам. Сборник нормативно-методических документов и их аналитический обзор. М.: Госкомэкологии, 2000. 240 с.

[38] *Bucher E., Castro G., Floris V.* Freshwater Ecosystem Conservation: Towards a Comprehensive Water Resources Management Strategy. No. ENV-114. Washington, 1997.

[39] *Dörr, Rolf-Dieter.* Einführung in das Recht der Abwasserbeseitigung // Abwasserrecht: Wasserhaushaltgesetz, Abwasserverordnung; Textausgabe. 2. Aufl. 1999. Köln. Bundesanzeiger Verlag. 1999. S. 3–13.

[40] Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltgesetz – WHG) vom 12. November 1996 // Abwasserrecht: Wasserhaushaltgesetz, Abwasserverordnung; Textausgabe. 2. Aufl. 1999. Köln. Bundesanzeiger Verlag. 1999. S. 14–28.

[41] *Бажайкин А.Л.* Страхование ответственности за причинение вреда окружающей среде в Федеративной Республике Германия (Umwelthaftpflichtversicherung) // Экологическое право, №5, 2004. С. 47–53.

[42] Правила рыболовства / Малая серия законов: Сб. нормативных актов – Хельсинки: Государственный издательский центр, 1987. 158 с.

[43] Examen du regime international d□indemnisation, Indemsation des dommages ecologiques dans le cadre des conventions CLC-FIPOL. Document presente par la delegation francaise 12 juin 2001. P.3.

ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К ВОЗМЕЩЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА[4]

Торцев А.М., Студёнов И.И., Белоусов А.Н.

Хозяйствующие субъекты при осуществлении своей деятельности загрязняют и истощают природные ресурсы, тем самым не только нанося непоправимый вред окружающей среде, но и нарушая конституционные права граждан [1, с. 298].

Так, в Российской Федерации расчетный показатель согласованного Росрыболовством непредотвращаемого вреда (ущерба), возможной потери водных биоресурсов, составляет в среднем 9000 тонн ежегодно [3, с.17]. За 2015 год Росрыболовством принято 6128 решений о согласовании хозяйственной деятельности, при условии проведения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, причиняемого водным биоресурсам.

В связи с этим восстановление нарушенной природной среды и ее компонентов становится актуальной задачей и важной составной частью государственного управления в Российской Федерации.

В 2004 году был принят Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыбо-

[4] Подготовлено по материалам статьи: *Торцев А.М.* Сравнительный анализ отечественных подходов к возмещению вреда, наносимого водным биоресурсам / *А.М. Торцев, И.И. Студёнов, А.Н. Белоусов* // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 184-196. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.13.

ловстве)[5]. В соответствии с его правовыми институтами предусмотрено, что до начала осуществления хозяйственной деятельности реализуется ряд мер, в том числе оценка воздействия планируемой деятельности на биоресурсы и среду их обитания. На основании оценки воздействия разрабатываются и реализуются мероприятия по устранению его негативных последствий, а также мероприятия направленные на восстановление нарушенного состояния водных биоресурсов и среды их обитания.

Устранение последствий негативного воздействия на состояние биоресурсов (возмещение вреда) осуществляется посредством искусственного воспроизводства, акклиматизации биоресурсов или рыбохозяйственной мелиорации водных объектов, в том числе создания новых, расширения или модернизации существующих производственных мощностей, обеспечивающих выполнение таких мероприятий [2, с. 119].

Необходимо отметить, что последствия негативного воздействия на водные биоресурсы (вред) определяются до их фактического наступления на стадии планирования намечаемой деятельности и возмещаются затем в установленном порядке именно на основе ожидаемых, а не фактических последствий [3, с. 16].

При этом понятие «вред» часто рассматривается в максимально широком смысле. Вред в узком значении – это вред, причиненный окружающей среде, ее компонентам; в широком значении – вред, причиненный здоровью человека в результате воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды (экогенный вред), а также вред имуществу (экономический вред) [4, 14].

Необходимо отметить, что в Законе о рыболовстве используются одновременно термины «вред» и «ущерб». Терминологическая неопределенность сохраняется и в подзаконных актах.

В настоящем исследовании авторы используют термин «вред» и понимают его как негативное изменение состояния естественных популяций водных биологических ресурсов и среды их обитания в результате антропогенного воздействия. Под понятием «ущерб» – материальные, стоимостные оценочные показатели этого вреда. Учитывая общее направление процесса возмещения, понятия «вред» и «ущерб» понимаются как синонимы.

Виды и факторы воздействия на водные биоресурсы определяются сложившейся нормативно-правовой базой.

> ***Вред*** *– негативное изменение состояния естественных популяций водных биологических ресурсов и среды их обитания в результате антропогенного воздействия.*

Основным направлением проведения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, наносимого водным биоресурсам, в России является искусственное воспроизводство водных биоресурсов. Такие мероприятия практически во всех случаях стали сводиться к выпуску молоди действующими предприятиями Росрыболовства или коммерческими рыбоводными хозяйствами. Даже в тех случаях, когда величина ущерба такова, что необходимо проведение мероприятий капитального характера (создание дополнительных производственных мощностей), хозяйствующие субъекты, используя пробелы и нестыковки в нормативной базе, формально ограничиваются возможностью выпуска разновозрастной рыбоводной продукции (личинки, молодь) с действующих предприятий [5, с. 176].

Нельзя не отметить, что возмещение вреда направлено исключительно на «компенсацию» его расчетных количественных параметров, в то время как качественные характеристики собственно определяющие экологический вред, остаются без внимания и возмещения, что отрицательно сказывается на состоянии водных экосистем.

Действующими нормативными документами не определены показатели оценки эффективности компенсационных мероприятий, механизмы мониторинга и контроля их достижения. Наряду с этим, установлено, что лица, совершившие правонарушения в области незаконного вылова водных биоресурсов, несут ответственность согласно законодательству Российской Федерации.

[5] Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» – URL: http://garant.ru (дата обращения: 27.01.2017 г.)

Исходя из материалов Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году», по-прежнему на большинстве водных объектов сохраняется очень низкий уровень численности наиболее ценных видов – осетровых и пресноводных лососевых. Одним из основных факторов, влияющих на состояние запасов этих рыб, является незаконный вылов [6, с. 162].

В прибрежных субъектах, где развито рыболовство, главной причиной высокого уровня противоправной деятельности в сфере незаконного вылова является сложная социально-экономическая ситуация в населенных пунктах регионов [7, с. 109].

Определение размера вреда, наносимого вследствие незаконного вылова, осуществляется по таксам. Они представляют собой условные единицы оценки вреда и устанавливаются за каждый экземпляр уничтоженного, незаконно добытого компонента природной среды, а размер взысканий определяется по количеству уничтоженных или поврежденных компонентов в соответствии с установленными таксами [8, с. 127]. Таксовый подход к возмещению ущерба используется и для исчисления взыскания за вред, нанесенный другим природным ресурсам [9, с. 250]. Применительно к целям исследования под термином «такса» авторы понимают условную единицу оценки вреда за каждый экземпляр незаконно добытого водного биологического ресурса.

1. Зарубежный опыт в сфере возмещения экологического вреда

Законодательством Республики Беларусь размер возмещения вреда, причиненного окружающей среде (в том числе незаконное изъятие или уничтожение диких животных, включая гибель рыбы или других водных животных), определяется в соответствии с таксами. При их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды [10, с. 59].

В странах Западной Европы и в США развита институциональная среда в сфере защиты окружающей среды и возмещения ущерба, нанесенного природным компонентам. В Европейском союзе Директивой № 2004/35/ЕС «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» устанавливается режим административной ответственности за ущерб, причиненный охраняемым видам и среде обитания, за загрязнение земель и ущерб поверхностным, подземным и прибрежным водам. Согласно Директиве, компетентные государственные ведомства обязаны распорядиться о принятии мер к предотвращению или ликвидации ущерба, без предварительного судебного решения [11, с. 24]. Возмещение экологического вреда в большинстве стран Европы понимается не как уплата денежного штрафа ответственной стороной, но как мера по восстановлению или возмещению ответственной стороной ущерба, причиненного окружающей среде. Цель такой политики заключается не в наказании хозяйствующего субъекта, причинившего ущерб, а в восстановлении окружающей среды [12, с. 75]. Таким образом, директива Евросоюза рекомендует при осуществлении хозяйственной деятельности применять правило: поврежденные участки окружающей среды должны быть восстановлены до их исходного состояния.

Кроме того, в европейских странах приняты национальные нормативно-правовые документы по сохранению окружающей среды. Например, во Франции действуют Конвенция по биоразнообразию и Стратегия по биоразнообразию, направленные на мониторинг ситуации и возмещение ущерба, наносимого природным ресурсам [13, p. 40].

В Великобритании также установлен принцип «загрязнитель – платит». Загрязнитель должен принять меры, направленные на возмещение и смягчение последствий неблагоприятных воздействий на природные компоненты. Целью возмещения ущерба является восстановление видового состава, структуры среды обитания, функционирования экосистем [14, p. 10].

В Германии в случае причинения ущерба окружающей среде ответственное лицо обязано принять меры к ограничению ущерба и

провести необходимые мероприятия по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды в соответствии с планом восстановления, утвержденным компетентным органом [15, с. 24].

В США действуют основной законодательный акт об экологической ответственности – Комплексный акт об экологических мерах, компенсации и ответственности (CERCLA) 1986 года, известный как «Суперфонд», и Закон о борьбе с загрязнением нефтью (1990). Эти документы предусматривают ответственность хозяйствующего субъекта за проведение очистных мероприятий в отношении загрязненного ресурса и возмещению причиненных убытков, в том числе экологического вреда, который рассчитывается исходя из стоимости работ по восстановлению.

Поскольку расходы в двух указанных категориях могут пересекаться, приняты законодательные меры к исключению ситуаций двойного учета расходов [16, p. 126]. При этом существуют два режима возмещения ущерба: от несанкционированных действий/аварий – «Оценка ущерба, реабилитация и восстановление» и от санкционированных действий – «Соглашение о воздействии на окружающую среду». Первый режим предполагает принятие мер по возмещению нанесенного ущерба, второй – требует предотвращать, смягчать или возмещать ущерб, в случае его нанесения [17, p. 1202].

Заслуживает внимания факт, что зарубежными учеными отмечается повышение открытости и экологической ответственности глобальных компаний в сфере использования природных ресурсов, в том числе российских. Такие компании осуществляют раскрытие и доступ к информации о влиянии их деятельности на окружающую среду [18, p. 96].

В США также приняты законодательные акты по рыболовству и сохранению водных биоресурсов. Так, актом Магнусона-Стивенса «Рыболовство, сохранение, управление» установлены штрафные санкции за незаконное рыболовство в морских водах. Определены градации штрафов (такс) в зависимости от совершенного правонарушения и величины незаконного вылова, а также возмещение вреда в размере рыночной стоимости улова водных биоресурсов в случае его продажи. Так, в одном случае за незаконный вылов 430 фунтов морского гребешка и его продажу хозяйствующий субъект был наказан штрафом общей суммой 37 580 долл. [19]. Следует отметить справедливый подход государственных органов США к возмещению вреда, нанесенного водным биоресурсам вследствие незаконного вылова, учитывающего именно рыночную стоимость уловов водных биоресурсов.

В настоящее время в зарубежных странах широко применяется концепция экосистемных услуг, под которыми понимаются выгоды, предоставляемые гражданам экосистемами, прямо или косвенно [20]. Так, например, в Финляндии с 2008 г. на всей территории страны применяется практика выплаты государством компенсации частным владельцам за отказ от хозяйственной деятельности. В Португалии фирма «Кока-кола» на основе соглашения выплачивает лесовладельцам плату за поддержание лесов (отказ от деятельности) для обеспечения качества воды в водохранилище Тагуа [21, с. 139]

Анализ международной теории и практики оценки и возмещения вреда природным ресурсам позволяет выделить следующие основополагающие принципы сохранения компонентов биоразнообразия в условиях антропогенного воздействия на природные экосистемы и причинения экологического вреда [22]:

Обязательство хозяйствующего субъекта по возмещению вреда, причиненного природным ресурсам, в полной мере. Это влечет за собой необходимость публично отражать внешние негативные эффекты своей деятельности, решения задачи количественной оценки реального или возможного вреда биологическим ресурсам и формируемым ими услугам.

Оценка серьезности вреда с учетом исходного состояния биологических ресурсов, которое определяется на основании актуальной имеющийся информации, как состояние, которое существовало бы, если экологический вред не был причинен.

Определение размера вреда в натуральном и стоимостном выражении с учетом всего ряда мер (первичных, дополнительных и компенсационных) по его возмещению.

При этом стоимость мероприятий по возмещению определяется эквивалентно денежной ценности утраченных биологиче-

ских ресурсов и/или услуг – выбор «разумных» в стоимостном выражении вариантов мер по восстановлению (возмещению).

Минимизация регламентации и регулирования процесса разработки и осуществления мероприятий по восстановлению (возмещению) со стороны государственных органов, в целях повышения уровня ответственности хозяйствующего субъекта за их результаты.

Обеспечение государственного и общественного контроля осуществления хозяйствующим субъектом мероприятий по восстановлению (возмещению).

Организация мониторинговых исследований состояния биологических ресурсов и среды их обитания перед началом работ, в ходе их проведения, а также в период осуществления мероприятий по восстановлению (возмещению).

Как мы видим, в США и Европейском союзе приняты и реализуются единые методологические подходы в сфере оценки и возмещения экологического вреда.

В свою очередь в Российской Федерации пока преобладает разобщенный, эклектический набор отдельных методических рекомендаций, сегментированных по отдельным отраслям хозяйства или видам ущербов [19, с. 5].

На рисунке 1 представлены отечественные подходы к возмещению вреда, причиненного водным биоресурсам.

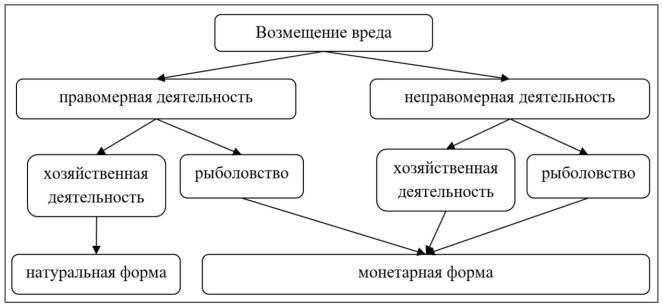


Рис. 1. Отечественные подходы к возмещению вреда, причиненного водным биоресурсам

Вопросы классификации деятельности по правомерности ее осуществления более подробно рассмотрены в разделах «О категории правомерного экологического вреда» и «Вопросы возмещения вреда в контексте платности пользования водными биоресурсами».

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Насибуллин, С.Н.* Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения в РФ / С.Н. Насибуллин, З.Р. Хусаинова // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. – 2013. – № 4. – С. 298-301.

[2] *Tortsev, A., Studenov, I.* The Russian system of public administration by compensation of the damage, caused to water bioresources Arctic zone // Modern European Researches. – 2016. – № 3. – P. 118-125.

[3] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности: монография / под общей редакцией А.Н. Белоусова. – М.: Эдитус, 2016. – 272 с.

[4] *Велиева, Д.С.* Сущность экологического вреда и специфика его возмещения: конституционно-правовой аспект / Д.С. Велиева // Современное право. – 2011. – № 5. – С. 43-47.

[5] *Ефимов, А.Б.* К проблеме осуществления мероприятий с целью компенсации ущерба, наносимого планируемой хозяйственной деятельностью на водные биоресурсы / А.Б. Ефимов // Труды ВНИРО. – 2015. – Т. 153. – С. 175-178.

[6] Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». – М.: Минприроды России; НИА-Природа. – 2016. – 639 с.

[7] *Белоус, А.И.* Борьба с незаконным выловом водных биологических ресурсов в условиях Крайнего Севера / А.И. Белоус // Криминологические проблемы регионов Крайнего Севера / под ред. А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. – С. 108-112.

[8] *Шубин, Ю.П.* Актуальные вопросы возмещения вреда, причиненного окружающей среде / Ю.П. Шубин // XX Юбилейные Царскосельские чтения: материалы международной научной конференции, 2016. – С. 127-130.

[9] Гулак, Н.В. Понятие и правовые способы возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением / Н.В. Гулак // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2015. – № 2 (52). – С. 249-250.

[10] *Водопьянова, Т.П.* О возмещении вреда, причиненного окружающей среде / Т.П. Водопьянова, О.А. Варапаева // Труды БГТУ. Экономика и управление. – 2012. – № 7. – С. 56-59.

[11] Policy for the Assessment of Civil Administrative Penalties and Permit Sanctions NOAA Office of the General Counsel – Enforcement and Litigation [Электронный ресурс] // National Marine Fisheries Service National Oceanic and Atmospheric Administration USA.

[12] *Локоть, Л.И.* Институт возмещения вреда в России и зарубежных странах / Л.И. Локоть, А.Г. Николаева // Актуальные проблемы государственно-правового строительства в России (региональная научная конференция, посвященная Дню юриста и Дню Конституции России): сб. статей / под редакцией И.Ю. Лупенко. – Чита, 2014. – С. 72-81.

[13] *Levrel, H., Jacob, C., Bailly, D., Charles, M., Guyader, O., Aoubid, S., Bas, A., Cujus, A., Frésard, M., Girard, S., Hay, J., Laurans, Y., Paillet, J., Pérez Agúndez, J.A., Mongruel, R.* The maintenance costs of marine natural capital: A case study from the initial assessment of the Marine Strategy Framework Directive in France // Marine Policy. – 2014. – № 49. – P. 37-47.

[14] *Dickie, I., McAleese, L., Pearce, B., Treweek, J.* Marine Biodiversity Offsetting – UK Scoping Study. Report to The Crown Estate. – 2013.

[15] *Кодолова, А.В.* Публично-правовые элементы гражданско-правовой ответственности за вред окружающей среде / А.В. Кодолова // Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, 2017. – 240 с. – С. 19-24.

[16] *Fernandez, D.P., Andrews, C.P., Conrecode, J.R.* Reporting Contingencies: Environmental Liabilities // Journal of Business Case Studies. – 2012. – Volume 8. – Number 2. – P. 123-133.

[17] *Levrel, H., Pioch, S., Spieler, R.* Compensatory mitigation in marine ecosystems: Which indicators for assessing the «no net loss» goal of ecosystem services and ecological functions? // Marine Policy. – 2012. – № 36. – P. 1202-1210.

[18] *Cunha, D.R., Moneva, J. M.* Environmental Reporting of Global Oil Companies // International Research Journal of Finance and Economics. – 2016. – Issue 158. – P. 84-99.

[19] *Медведев, П.В.* Экономическая безопасность и современные мировые тенденции в сфере оценки и возмещения экологического ущерба / П.В. Медведев, О.Е. Медведева // Интернет-журнал «Науковедение». – 2015. – Т. 7. – № 5 (30). – С. 66.

[20] Экономика сохранения биоразнообразия / под ред. А.А. Тишкова; Институт экономики и природопользования. – М.: ГЭФ проект «Сохранение биоразнообразия», 2002. – 604 с.

[21] *Тихонова, Т.В.* Экосистемные услуги: роль в региональной экономике и подходы к оценке / Т.В. Тихонова // Известия Коми научного центра УрО РАН. – 2016. – № 3 (27). – С. 134-143.

[22] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* Международная теория и практика мероприятий по сохранению биоразнообразия, подходов к его стоимостной оценке и мерам по восстановлению и возмещению// Журнал «Рыбное хозяйство». 2015. № 1. – с. 13-16; № 2. – с. 14-18.

[23] *Торцев А.М.* Сравнительный анализ отечественных подходов к возмещению вреда, наносимого водным биоресурсам / *А.М. Торцев, И.И. Студёнов, А.Н. Белоусов* // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 184-196.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ И ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ И СРЕДЕ ИХ ОБИТАНИЯ[6]

Белоусов А.Н., Торцев А.М., Воронков В.Б.

Действующим законодательством Российской Федерации установлен приоритет сохранения водных биоресурсов и среды обитания при осуществлении любой хозяйственной деятельности [1] – [4]. Утверждены основные принципы, включающие реализацию разработанных мер по сохранению водных биоресурсов и среды обитания [5].

Требования, направленные на сохранение биоразнообразия, предотвращение вреда водным биоресурсам и среде их обитания при планировании и ведении хозяйственной и иной деятельности, предусмотрены законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды, водным, лесным, земельным законодательством Российской Федерации, а также законодательством Российской Федерации о животном мире, о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

Исходя из социально-экономической значимости водных биоресурсов, методологические подходы (стратегии) их сохранения должны предусматривать создание эффективной и прозрачной системы организации и осуществления мероприятий по возмещению причиняемого им вреда, основанной как на натуральной, так и денежной (монетарной) формах реализации ответственности хозяйствующих субъектов в этой области, или оптимальной комбинации этих форм [6].

В настоящее время вопросы оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам и среде их обитания, отражены в нескольких десятках нормативных правовых актов и нормативно-методических документов. Разработанные и принятые в разное время, они не всегда связаны между собой, содержат разные, порой несовместимые подходы, а главное – не ориентированы на достижение определенных результатов в сфере возмещения вреда.

Основной задачей настоящей публикации является структурирование и описание в одном документе пошаговой последовательности действий в области оценки и возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам (от этапа планирования инженерно-экологических изысканий, до оценки итогов проведенных мероприятий по возмещению вреда). Исследования в данном направлении помогут в ликвидации пробелов и нестыковок современных нормативных правовых актов и нормативно-методических документов в этой области.

При ее подготовке использованы положения нормативных правовых актов и нормативно-методических документов как обязательного, так и рекомендательного использования.

Исходя из установленных требований (ГОСТ Р 51750) при управлении в сфере любой хозяйственной деятельности целях обеспечения устойчивости и гармоничного развития предприятий, организаций, а также способствования качеству, экологичности, безопасности, экономичности производимой продукции и оказываемых услуг определены четыре блока стратегий: производственно-технологические (в техносфере), целе-экологические (в экосфере), соци-

[6] На основе материалов, изложенных в настоящем разделе, разработан национальный стандарт «Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Методология принятия управленческих решений для сохранения водных биоресурсов и среды их обитания», утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 сентября 2017 г. № 1115-ст, который вступает в силу с 1 марта 2018 года.

ально-организационные (в социосфере) и ресурсно-логистические (в ресурсосфере), которые формируют модель управления хозяйственной деятельностью «Стратегии и НДТ[7]».

1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ СОХРАНЕНИЯ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ

Основными экологическими принципами сохранения водных биоресурсов и среды их обитания являются:

- ***системная последовательность действий по достижению важнейших стратегических ориентиров в сфере экологии на локальном, региональном и глобальном уровнях на основе современной методологии анализа природных рисков и оценки экологического вреда (ущерба);***
- ***экологическая ориентированность роста экономики, признание значимости для общества жизнеобеспечивающих функций экосферы при соблюдении баланса потребностей настоящего и будущих поколений в благосостоянии и экологическом благополучии;***
- ***необходимая достаточность норм регулирования экономической деятельности по экологическим основаниям, их экономическая обоснованность и учет отдаленных экологических последствий;***
- ***ответственность субъектов хозяйственной и иной деятельности за ее экологические последствия, а также за экологические последствия деятельности лиц, правопреемниками которых они являются;***
- ***признание значимой роли общественной и предпринимательской инициативы в реализации целей государственной экологической политики в области сохранения водных биоресурсов и среды их обитания и необходимости ее поощрения, в том числе в инвестиционной сфере;***
- ***использование НДТ и, при соответствующих обстоятельствах, традиционных знаний в качестве основы для принятия решений, влияющих на водные биоресурсы и среду их обитания;***
- ***планирование и осуществление мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях предотвращения возможного вреда (ущерба) водным биоресурсам;***
- ***в случае невозможности предотвращения вреда (ущерба) водным биоресурсам и среде их обитания реализация мер по возмещению (компенсации) последствий негативного воздействия на состояние водных биоресурсов и среды их обитания, основанных на натуральной и (или) денежной (монетарной) формах исполнения ответственности хозяйствующих субъектов по восстановлению и (или) искусственному воспроизводству водных биоресурсов и среды их обитания;***
- ***учет трансграничного влияния хозяйственной и иной деятельности в макрорегиональном и глобальном масштабах, гармонизация норм и стандартов с учетом международной практики, сотрудничество в решении глобальных проблем.***

Проектирование и реализация мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания осуществляется на основании результатов оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС).

Материалы проектов строительства и реконструкции объектов капитального строительства, содержащих информацию о проектировании мер по сохранению водных биоресурсов, согласовывают с федеральными органами исполнительной власти в области рыболовства и охраны водных биоресурсов [28].

В рамках данной процедуры осуществляется согласование оценки воздействия на водные биоресурсы и утверждается перечень мер по минимизации и (или) возмещению (компенсации) возможных негативных воздействий.

[7] Наилучшие доступные технологии (НДТ)

2. МЕТОДОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СОХРАНЕНИЯ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ

Управленческое решение как процесс состоит из следующих стадий: разработка управленческого решения; принятие управленческого решения; исполнение управленческого решения; анализ результатов исполнения управленческого решения.

На стадии подготовки управленческого решения реализуются **целе-экологические стратегии** хозяйственной деятельности: учитываются условия осуществления планируемой хозяйственной деятельности на водных объектах рыбохозяйственного значения (предоставление водных объектов в пользование, требования к проектированию мер по сохранению водных биоресурсов и др.), разрабатываются альтернативы действий.

Также на стадии подготовки управленческого решения учитываются: классификация мероприятий по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания; виды хозяйственной деятельности, оказывающие негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания; выбирается наиболее целесообразная альтернатива реализации хозяйственной деятельности.

На стадии принятия решения реализуются производственно-технологические стратегии и ресурсосберегающие стратегии хозяйственной деятельности.

Производственно-технологические стратегии хозяйственной деятельности включают проектирование мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, в том числе:

- обоснование мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания при разработке проектной документации;
- оценку воздействия реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания;
- определение последствий негативного воздействия реализации планируемой хозяйственной деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания (исчисление размера вреда водным биоресурсам и среде их обитания).

Ресурсосберегающие стратегии хозяйственной деятельности включают:

- осуществление мероприятий по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания с учетом видов и классификации рыбоохранных сооружений;
- планирование производственного экологического контроля воздействия осуществляемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания:
- исполнение мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биоресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния (мероприятия по возмещению (компенсации) вреда);
- корректировку запланированных мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания;

На стадиях исполнения решения и анализа его результатов реализуются **социально-организационные стратегии** хозяйственной деятельности**:** принимаются меры для конкретизации решения при исполнении мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, в том числе:

- документальное оформление исполнения компенсационных мероприятий;
- осуществление учета и контроля исполнения компенсационных мероприятий;
- проводится мониторинг водных биоресурсов и среды их обитания при исполнении компенсационных мероприятий, включая государственный мониторинг водных биоресурсов, мониторинг водных биоресурсов при оценке эффективности исполнения компенсационных мероприятий;

- осуществляется оценка эффективности реализации мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, анализ ожидаемых и фактических показателей.

3. Классификация мероприятий по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания

Мероприятия по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания при реализации, планируемой хозяйственной и иной деятельности (рыбоохранные мероприятия) могут быть разделены на три группы: организационно-правовые, инженерно-экологические и специальные.

Организационно-правовые мероприятия включают:

- правовое регулирование промышленного, спортивного и любительского рыболовства, рыболовства коренного малочисленного населения Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- установление водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон;
- указание условий и ограничений использования водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий границ;
- выполнение условий и ограничений планируемой хозяйственной деятельности на предпроектной стадии, необходимых для предупреждения или уменьшения негативного воздействия на биоресурсы и среду их обитания (условий забора воды и отведения сточных вод, выполнения работ в водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зонах, а также ограничений по срокам и способам производства работ на акватории и других условий), исходя из биологических особенностей биоресурсов (сроков и мест их зимовки, нереста и размножения, нагула и массовых миграций);
- проведение оценки воздействия планируемой деятельности на биоресурсы и среду их обитания;
- определение последствий негативного воздействия планируемой деятельности на состояние биоресурсов и среды их обитания;
- организация производственного экологического контроля влияния осуществляемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания;
- разработку мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биоресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния (восстановительных мероприятий);
- проведение государственной и государственной экологической экспертизы проектов строительства хозяйственных объектов;
- проведение государственного мониторинга водных биологических ресурсов и др.

Инженерно-экологические мероприятия включают:

- экологические способы защиты водных биоресурсов и среды их обитания: предупреждение и устранение загрязнений водных объектов рыбохозяйственного значения; соблюдение нормативов качества воды и требований к водному режиму объектов рыбохозяйственного значения; производственный экологический контроль влияния осуществляемой деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания и др.;
- экологические попуски и лимиты изъятия водных ресурсов; правила использования водохранилищ, включая рыбохозяйственные попуски из водохранилищ;
- нормативы предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Специальные мероприятия включают:

- искусственное воспроизводство водных биоресурсов; сооружение нерестово-выростных хозяйств, рыбоводных заводов, рыбопитомников; акклиматизацию водных биоресурсов;
- рыбохозяйственную мелиорацию, включая удаление излишней водной растительности, спасение молоди, предотвращение заморных явлений, биологические методы очистки воды;
- проектирование, строительство и эксплуатацию рыбоохранных сооружений; применение современного экологически безопасного оборудования; создание искусственных нерестилищ.

4. Виды хозяйственной деятельности и факторы, оказывающие негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания

Основными видами хозяйственной деятельности, оказывающими негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, являются:

- ***работы, связанные с нарушением дна и берегов водных объектов и прилегающих территорий в пределах прибрежных защитных полос, водоохранных и рыбоохранных зон, водосборной площади;***
- ***земляные работы на водосборной площади;***
- ***строительство и эксплуатация объектов гидроэнергетического комплекса (плотины; здания гидроэлектростанций; водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения; туннели, каналы, насосные станции; судоходные шлюзы, судоподъемники и пр.);***
- ***строительство линейных объектов (дорог, продуктопроводов, линий связи и электропередач и других коммуникаций) при пересечении ими водных объектов либо прокладке в пределах водоохранных зон и прибрежных защитных полос, рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон;***
- ***разведка и добыча полезных ископаемых из водных объектов либо вблизи от них***
- ***создание и эксплуатация искусственных островов и сооружений, рифов;***
- ***защита территорий от негативного воздействия вод (спрямления русел рек, дноуглубления, сооружения дамб, берегоукрепления);***
- ***сооружение гидромелиоративных систем, систем водоснабжения и водоотведения;***
- ***проведение взрывных работ на водных объектах и их прибрежных зонах;***
- ***заготовка древесины на лесосеках речных водосборов – планировка и застройка территорий населенных пунктов, строительство промышленных и сельскохозяйственных предприятий.***
- ***химические и целлюлозно-бумажные производства;***
- ***осуществление забора воды из водных объектов;***
- ***сброс сточных вод в водные объекты либо на площади водосбора;***
- ***осуществление рыболовства;***
- ***осуществление товарного рыбоводства, в том числе эксплуатация садковых рыбоводных хозяйств непосредственно в акватории водных объектов и др.***

Основными факторами, оказывающими негативное воздействие на водные биоценозы при ведении хозяйственной и иной деятельности, являются [7]:

- ***изменение гидравлических условий речного потока вследствие изменения конфигурации русла (стеснение, расширение, углубление, выпрямление) и изменения его уклона, физические препятствия, вызывающие затруднения миграций рыб;***
- ***изъятие водных ресурсов и изменение водного режима;***
- ***изъятие (добыча) водных биологических ресурсов;***
- ***нарушение уровенного режима водных объектов при эксплуатации гидротехнических сооружений, влияющее на условия воспроизводства гидробионтов;***
- ***повышение мутности воды при производстве всех видов работ в акватории и пойме водного объекта, в том числе дноуглубительных работах, разрушении коренных берегов, отсыпке насыпей разного назначения, укреплении русла и берегов, разработке и засыпке подводных траншей, котлованов, откачке воды, при перекрытии и временном отводе русла, при планировке берега в соответствии с проектным положением трубы или дороги, приводящее к снижению интенсивности биологических процессов, угнетению и гибели гидробионтов в зоне распространения шлейфа мутности; осаждение взвеси и заиление нерестилищ и донных сообществ бентоса в зоне воздействия строительных работ;***
- ***ухудшение качества водной среды в результате ее загрязнения сточными водами;***
- ***засорение русла и поймы водотоков строительным мусором;***
- ***вторичное загрязнение водной среды при извлечении донных грунтов и их захоронении, в результате многократного увеличения концентрации взвешенных токсических веществ, а также вторичное загрязнение от выбросов в атмосферных воздух загрязняющих веществ промышленными предприятиями;***
- ***нарушение почвенно–растительного покрытия берегов и поймы при проведении различных видов строительных работ, что приводит к деградации прибрежных мест обитания и нереста рыб;***
- ***отторжение участков дна водных объектов под искусственные острова, намывные территории, гидротехнические сооружения, мостовые опоры, сваи, насыпи дорожных и противопаводковых дамб, при укреплении берегов и прочее;***
- ***сокращение (перераспределение) естественного стока в результате деформации поверхности водосборного бассейна водного объекта, вырубки лесов, осушения болот и пр.;***
- ***воздействие техногенных физических полей (акустические, ультра- и инфразвуковые, вибрационные, гидроударные, тепловые, электромагнитные, радиационные, сейсмические), оказывающих на гидрофауну отпугивающее (фактор беспокойства), поражающее или травмирующие действие и/или приводящее к разрушению или повреждению нерестилищ.***

Каждый из перечисленных факторов возможного причинения вреда водным биоресурсам имеет свою направленность и специфику по характеру, масштабу, интенсивности и продолжительности воздействия на водные экосистемы.

5. Целе-экологические стратегии хозяйственной деятельности

5.1. Предоставление водных объектов в пользование

Хозяйственную деятельность, связанную с использованием водных объектов, осуществляют при условии оформления водных объектов в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование [8]. Порядок предоставления водных объектов в пользование установлен в [9]. Правила подготовки заключения договора водопользова-

ния определены в [10]. Решение о предоставлении водных объектов в пользование принимается в соответствии с [8].

В случае принятия решения в отношении водного объекта рыбохозяйственного значения уполномоченные органы определяют условия использования водного объекта совместно с уполномоченным органом исполнительной власти в области рыболовства или его территориальными органами.

5.2. Требования к проектированию мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания

Последовательность этапов проектирования мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания:

№	Мероприятие	Этап проектирования
1	*Ихтиологические, гидробиологические, гидрологические и гидрохимические исследования*	*Инженерные изыскания*
2	*Оценка воздействия на водные биологические ресурсы и среду их обитания*	*Оценка воздействия на окружающую среду*
2.1.	*Расчет размера вреда водным биоресурсам и среде их обитания*	*Оценка воздействия на окружающую среду*
2.2.	*Производственный экологический контроль за влиянием осуществляемой деятельности на состояние биоресурсов и среды их обитания*	*Разработка проектной документации*
2.3.	*Разработка мер по предупреждению и устранению загрязнений водных объектов рыбохозяйственного значения, соблюдение нормативов качества воды и требований к водному режиму таких водных объектов*	*Разработка проектной документации*
2.4.	*Разработка мер по установке эффективных рыбозащитных сооружений в целях предотвращения попадания биоресурсов в водозаборные сооружения и оборудование гидротехнических сооружений рыбопропускными сооружениями в случае, если планируемая деятельность связана с забором воды из водного объекта рыбохозяйственного значения и (или) строительством и эксплуатацией гидротехнических сооружений*	*Разработка проектной документации*
2.5.	*Разработка условий и ограничений планируемой деятельности, необходимых для предупреждения или уменьшения негативного воздействия на биоресурсы и среду их обитания*	*Разработка проектной документации*
2.6.	*Разработка мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние биоресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния*	*Разработка проектной документации*
4.	*Включение рыбоохранных мер в Перечень мероприятий по охране окружающей среды*	*Разработка проектной документации*
	Утверждение и согласование перечня мер по охранению водных биоресурсов	*1. Согласование планируемой деятельности органами Росрыболовства* *2. Государственная экспертиза/ государственная экологическая экспертиза проектной документации*

Исходными данными для проведения оценки воздействия на водные биоресурсы и проектирования мер по сохранению водных биоресурсов являются: ихтиологические, гидробиологические, гидравлические и гидрохимические исследования водного объекта, проводимые в составе инженерно-экологических изысканий, а также проектные решения и технологии работ.

Инженерно-экологические изыскания должны проводиться в соответствии с требованиями [11] и [12].

Информационной основой для планирования ихтиологических, гидробиологических, гидрологических и гидрохимических исследований являются:

- ***фондовые (архивные) данные о состоянии водных биоресурсов в водном объекте;***
- ***научные публикации;***
- ***гидрологические ежегодники, тематические описания, справочники;***

- ***данные государственного мониторинга водных биологических ресурсов;***
- ***данные государственного рыбохозяйственного реестра;***
- ***данные государственного водного реестра;***
- ***данные регулярных отчетов о состоянии окружающей среды и водных объектов субъекта Российской Федерации;***
- ***сведения уполномоченных органов власти о размерах водоохранных зон, прибрежных защитных полос водных объектов, рыбоохранных зон и рыбохозяйственных заповедных зон, местах обитания видов, занесенных в Красные книги Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, о границах особо охраняемых природных территорий и объектов.***

Ихтиологические и гидробиологические исследования должны обеспечивать сбор актуальной и детализированной информации о состоянии водных биоресурсов и среды обитания в пределах расчётной зоны возможного негативного воздействия проектируемого объекта.

Результаты ихтиологических и гидробиологических исследований должны содержать следующие данные:

- ***рыбохозяйственную характеристику водного объекта, включая данные о местах и сроках нереста, нагула, зимовки и массовых миграций водных биоресурсов;***
- ***расположение площадей негативного воздействия хозяйственной деятельности относительно мест нереста и размножения, зимовки, нагульных площадей, путей миграции;***
- ***рыбопродуктивность водного объекта (общая, потенциальная (по уровню развития кормовой базы) и/или промысловая по видам водных биоресурсов);***
- ***количественные и качественные характеристики водных биоресурсов, включая данные о развитии кормовой базы гидробионтов (фито-и зоопланктон, фито- и зообентос, ихтиофауна, морские млекопитающие);***
- ***кормовые коэффициенты планктонных и бентосных организмов, коэффициенты для перевода биомассы кормовых организмов в продукцию кормовых организмов, коэффициенты использования кормовой базы, коэффициенты промыслового возврата.***

Гидрологические исследования предусматривают сбор актуальной и детализированной информации о гидрологическом режиме, границах зоны затопления, ледовом режиме, режиме руслового процесса (тип руслового процесса, интенсивность и степень его развития, характеристика деформации берегов).

Результаты гидрологических исследований должны содержать данные: о распределении скоростей течения; глубине потока; температурном режиме в верхнем и нижнем бьефах; наносном режиме в водотоке; прозрачности воды; других характеристиках, значимых для рассматриваемого водного объекта.

Гидрохимические исследования должны обеспечивать информацией о степени загрязненности поверхностных и подземных вод, составах и концентрациях загрязняющих веществ, в том числе фоновых концентрациях загрязняющих веществ; источниках загрязнений.

Информационная основа и необходимый перечень исследований определяются для каждого конкретного объекта.

6. Производственно-технологические стратегии хозяйственной деятельности

6.1. Оценка воздействия реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания

Оценку воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) проводят в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействия на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в соответствии с [14], [17], [1], [5]. Процедура проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и состав материалов ОВОС установлены в [18]. Требования к экологическому обоснованию в предпроектной и проектной документации на строительство объектов хозяйственной и иной деятельности изложены в инструкции [12].

Основные принципы ОВОС:

- ***презумпция потенциальной экологической опасности (любой вид хозяйственной деятельности рассматривается как потенциально экологически опасный);***
- ***обязательность (обязательность проведения ОВОС на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность);***
- ***превентивность (предупреждение неблагоприятных экологических воздействий на окружающую природную среду и их социально-экономических последствий при реализации проекта);***
- ***альтернативность (выявление и анализ нескольких вариантов достижения целей планируемой деятельности);***
- ***гласность (признание за всеми сторонами общества, которые затрагивает планируемая деятельность, прав на непосредственное участие в решениях по проекту);***

- ***научная обоснованность (использование научной методологии при проведении оценки воздействия, соответствие результатов оценки воздействия новейшим научным знаниям, аргументированность выводов и предложений);***
- ***системность и объективность (учет взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов);***
- ***достоверность (степень детализации при проведении ОВОС должна соответствовать экологической значимости воздействия на природу, население и хозяйство, результаты оценки воздействия должны быть верифицируемы (проверяемы) на каждой стадии работ и подтверждены фактическим материалом);***
- ***полнота (должны быть учтены и оценены все возможные факторы воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания, в том числе косвенные).***

Оценка воздействия на водные биоресурсы от реализации планируемой деятельности проводится для всех этапов реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе, как для этапа строительства (реконструкции, капитального ремонта), так и для этапа эксплуатации объекта).

Материалы оценки воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания предусматривают:

- ***анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п., включая данные о водных объектах); результаты ихтиологических, гидробиологических, гидравлических и гидрохимических исследований;***
- ***определение характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);***

- ***описание возможных прямых и косвенных негативных воздействий на водные биоресурсы и среду их обитания с учетом альтернатив, а также рисков возникновения аварийных и нештатных ситуаций;***
- ***прогноз последствий негативного воздействия на водные биоресурсы;***
- ***прогноз изменения состояния водных биоресурсов после ввода объекта в эксплуатацию;***
- ***расчет размера вреда водным биоресурсам в натуральном выражении; расчет ущерба водным биоресурсам в стоимостном выражении;***
- ***определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания, оценка их эффективности и возможности реализации по альтернативным вариантам, учитывающим соответствующие варианты расчета размера вреда водным биоресурсам;***
- ***разработку предложений по программе экологического контроля и производственного экологического мониторинга за состоянием водных биологических ресурсов и среды их обитания на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;***
- ***определение направлений и объемов восстановительных мероприятий не менее чем по двум альтернативным вариантам с оценкой их эффективности и возможности реализации;***
- ***резюме нетехнического характера.***

Не требуется оценка воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания при проведении следующих видов работ:

- ***работ по сохранению водных биологических ресурсов и среде их обитания, осуществляемых бассейновыми управлениями в рамках государственного задания;***

- ***проведении работ, направленных на восстановление окружающей среды (компенсацию вреда водным биоресурсам и среде их обитания), осуществляемыми физическими и юридическими лицами в соответствии с планами мероприятий по искусственному воспроизводству, по рыбохозяйственной мелиорации, по акклиматизации, утверждёнными территориальными управлениями уполномоченного органа исполнительной власти в области рыболовства;***
- ***при ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.***

Примерная (типовая) структура и содержание рыбохозяйственного раздела ОВОС приведена в [19, с.231-235].

6.2. Обоснование мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания при разработке проектной документации

Основными исходными данными для разработки обоснования являются: данные ихтиологических, гидрохимических и гидрологических исследований; результаты оценки воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания; расчеты вреда и ущерба водным биоресурсам.

В рамках обоснования проводят:

- анализ исходных данных ихтиологических исследований о состоянии водных биоресурсов и ихтиофауны в планируемом районе строительства гидроэнергетического объекта, учитывая:

a) рыбохозяйственную категорию водного объекта, согласно государственному рыбохозяйственному реестру водных объектов (высшая, первая, вторая категории);

b) наличие промысловых, а также особо ценных и ценных видов рыб, мест их размножения (нереста), зимовки, массового нагула, путей миграции, искусственного воспроизводства и т.д.;

c) социальную значимость рыбной ловли в качестве элемента традиционного хозяйствования местных и (или) коренных малочисленных народов;

- анализ результатов расчетов вреда водным биоресурсам;
- сопоставительный анализ различных вариантов мер по сохранению водных биоресурсов.

Сопоставительный анализ вариантов реализации мер по сохранению водных биоресурсов целесообразно выполнять на основании сравнения:

- ***стоимости реализации рыбоохранных мер;***
- ***прогноза снижения величины ущербов водным биоресурсам и среды их обитания;***
- ***оценки экономической эффективности воспроизводства водных биоресурсов после реализации рыбоохранных мер;***
- ***прогноза рыбохозяйственной эффективности после реализации рыбоохранных мер;***
- ***анализа технической возможности строительства эффективных рыбоохранных сооружений;***
- ***мер по сохранению условий естественного воспроизводства с мерами по развитию искусственного воспроизводства водных биоресурсов;***
- ***прогноза эффективности предлагаемых мер по сохранению водных биоресурсов для обеспечения снижения размера вреда водным биоресурсам.***

По результатам сопоставительного анализа для предлагаемых мер по сохранению водных биоресурсов должны быть проведены перерасчеты размера вреда (ущерба).

6.3. Определение последствий негативного воздействия реализации планируемой хозяйственной деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания (исчисление размера вреда водным биоресурсам и среде их обитания)

Вред водным биоресурсам определяется до его фактического причинения на стадии планирования намечаемой деятельности и возмещается затем в установленном порядке на основе ожидаемой, а не фактической, величины вреда (ущерба).

Определение последствий негативного воздействия при реализации планируемой деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания выполняют в соответствии с [20], [21], [22].

В соответствии с [21], [22] расчет размера вреда водным биоресурсам и затрат на восстановление их нарушаемого состояния выполняется при:

- ***планировании строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, размещения объектов хозяйственной и иной деятельности, внедрения новых технологических процессов и производства работ (далее — намечаемая деятельность), влияющих на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания, с целью оценки возможных последствий негативного воздействия указанной деятельности на состояние водных биоресурсов;***
- ***оценке рисков и экологическом страховании;***
- ***оценке возможных (прогнозных) последствий нештатных и аварийных ситуаций (разрывы трубопроводов, прорывы шламохранилищ, размывы отвалов пустой породы, разливы нефти и других продуктов при транспортировке и других ситуациях) на состояние водных биоресурсов.***

Расчет размера вреда водным биоресурсам выполняется для той части воздействия, которую невозможно предотвратить или снизить

посредством выполнения мероприятий по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания.

Определение последствий негативного воздействия не требуется при проведении инженерно-геологических, инженерно-экологических изысканий с отбором проб грунта донными пробоотборниками (гидроударные трубки, дночерпатели), бурением скважин небольшого диаметра (до 200 мм) и небольшой глубины (до 100-150 м) для отбора проб грунта (кернов), при сейсмоакустических исследованиях с использованием маломощных сигналов (мощностью менее 100 Дж), а также при постановке на якоря научно-исследовательских судов и других плавсредств для отбора биологических проб и геологических кернов, при постановке на якоря судов при осуществлении хозяйственной деятельности, за исключением последствий негативного воздействия от постановки на якоря стационарных платформ или их оснований, полупогружных буровых установок (ППБУ), самоподъемных буровых установок (СПБУ) для геологического изучения недр, поиска, разведки и разработки нефтяных и газовых месторождений, добычи углеводородного сырья.

Последствия негативного воздействия намечаемой деятельности на состояние водных биоресурсов оцениваются в весовых единицах потерь биомассы водных биоресурсов (килограммы, тонны) и определяются по каждому виду водных биоресурсов, посредством их сопоставления с общим запасом в водном объекте рыбохозяйственного значения (или его части) соответствующего вида водных биоресурсов.

Исходными данными для исчисления размера ущербов водным биоресурсам являются следующие показатели [21], [22]:

- ***параметры зон негативного воздействия – площади поймы и русла, дна водного объекта, объемы вод в зонах воздействия, соотнесенные с местами произрастания. нереста и размножения, зимовки, нагульных площадей, путями миграций водных биологических ресурсов;***

- ***фоновые гидрохимические и гидрологические характеристики водного объекта и прогноз их изменения после реализации проекта;***
- ***данные о количественном и качественном составе водных биоресурсов до начала строительства гидроэнергетического объекта;***
- ***прогноз изменения состояния водных биоресурсов после ввода в эксплуатацию объекта;***
- ***рыбопродуктивность водного объекта или его отдельного участка (общая, потенциальная по уровню развития кормовой базы) и/или промысловая по видам водных биоресурсов);***
- ***расчеты затрат на восстановление нарушенного состояния водных биоресурсов и среды их обитания.***

7. Ресурсосберегающие стратегии хозяйственной деятельности

7.1. Мероприятия по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания

В целях соблюдения общих природоохранных требований при ведении хозяйственной и иной деятельности на водных объектах, в границах их водоохранных зон и прибрежных защитных полос, рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон, в границах водосбора разрабатываются природоохранные мероприятия по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на среду обитания водных биоресурсов. Данные мероприятия в основном касаются охраны и рационального использования поверхностных вод и направлены на предохранение водных объектов и их охранных зон от истощения, загрязнения, и снижение косвенного воздействия на

состояние водных биоресурсов и среду их обитания в местах производства работ и размещения хозяйственных объектов.

В зависимости от специфики планируемой деятельности предусматриваются следующие виды мероприятий по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания:

- ***соблюдение специального режима водоохранных зон, прибрежных защитных полос рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон;***
- ***выполнение любых видов работ в акватории и пойме водных объектов преимущественно в меженные периоды до наступления половодья и после окончания паводков. Приостановление проведения работ в периоды интенсивных ливней до их прекращения и спада уровня воды;***
- ***отсыпка объездных и технологических дорог, подъездов к месту работ, рабочих площадок (островков), площадок для размещения временных зданий и сооружений из дренирующего крупнообломочного грунта;***
- ***бурение скважин под русловые опоры с креплением стенок металлическими обсадными трубами с применением шпунта Ларсена, с извлечением разбуренного грунта и вывозом в кавальер, с укладкой дорожных железобетонных плит под буровое и крановое оборудование;***
- ***проведение строительства под защитой шпунтового ограждения, с устройством тампонажного слоя бетона для уменьшения взмучиваемости и загрязнения вод;***
- ***использование современных технологий при прохождении линейных объектов через водные объекты (трубопроводов, линий электропередачи, связи и др.): методами горизонтально направленного бурения (ГНБ), наклонно направленного бурения (ННБ) либо использование при таких пересечениях существующих мостов;***
- ***исключение попадания буровых растворов в водную среду;***

- ***недопущение захламленности рабочих площадок;***
- ***проведение профилактических мероприятий по поддержанию техники в исправном состоянии; строгий контроль над исправностью двигателей и трансмиссии;***
- ***техническое обслуживание машин и механизмов на базах строительных подразделений, где располагаются все службы, связанные с эксплуатацией автотранспорта и дорожно-строительных машин;***
- ***применение техники, соответствующей стандартам и техническим условиям в части выбросов отработавших газов, шума, вибрации;***
- ***применение способов и технологий, способствующих уменьшению и предотвращению возможного негативного шумового воздействия;***
- ***заправка автотранспорта на действующих АЗС в ближайших населенных пунктах, стационарной техники с ограниченной подвижностью – с помощью топливозаправщиков, оборудованных шлангами с затворами у выпуска, в специально обустроенных местах за пределами водоохранных зон;***
- ***сбор отработанных масел и горючих материалов с дальнейшей передачей на утилизацию;***
- ***упорядочение складирования и транспортирования сыпучих и других материалов;***
- ***укрепление кюветов, сбросов, водоотводных, перепускных и нагорных канав сразу же после их устройства;***
- ***сбор и своевременный вывоз строительных отходов;***
- ***применение материалов, не оказывающих вредное воздействие на водную среду, почву;***

- ***установка биотуалетов на площадках для размещения временных зданий и сооружений (в вахтовых поселках) и в местах производства сосредоточенных работ;***
- ***устройство твердого покрытия из дорожных плит на стоянках машин;***
- ***поддержание береговой зоны в местах производства работ в надлежащем санитарном состоянии;***
- ***сбор загрязненных поверхностных стоков с территорий обвалованных и отбортованных технологических площадок, строительных городков и резервуарных парков;***
- ***отведение сточных вод с промышленных, строительных площадок с принятием мер исключающих загрязнение водной среды, соблюдение нормативов качества воды;***
- ***переход к водосберегающему принципу использования водных ресурсов, в том числе использование систем оборотного водоснабжения;***
- ***улучшение способов учета и контроля использования водных ресурсов;***
- ***внедрение современных методов водоочистки;***
- ***соблюдение требований к водному режиму водных объектов;***
- ***разборка временных зданий и сооружений по окончании работ с вывозом на базу строителей, очистка территории от строительного мусора;***
- ***своевременное проведение противоэрозионных и берегоукрепительных мероприятий в целях защиты почвенного слоя от водной эрозии;***
- ***выполнение технической и биологической рекультивации нарушенных земель с обратной надвижкой ранее снятого плодородного грунта, посевом трав и посадкой саженцев.***

В целях предотвращения загрязнения водных объектов сточными водами, образующимися при осуществлении хозяйственной деятельности, используют положения информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям [23], [24].

Дополнительно к соблюдению общих природоохранных требований следует предусматривать следующие меры:

- ***проведение работ в акватории водных объектов рыбохозяйственного значения, прибрежных полосах (зонах) в обоснованные сроки, исходя из биологических особенностей водных биоресурсов (сроков и мест их зимовки, нереста и размножения, нагула и массовых миграций);***
- ***при пересечении рек и ручьев, строительстве водопропускных сооружений должна обеспечиваться свободная миграция рыб;***
- ***размещение водозаборных оголовков на горизонтах, где концентрация ихтиопланктона и молоди ценных промысловых видов рыб в створе водозабора в течение сезона стабильно наименьшая;***
- ***установка эффективных рыбозащитных сооружений в целях предотвращения попадания биоресурсов в водозаборные сооружения и оборудование гидротехнических сооружений рыбопропускными сооружениями в случае, если планируемая деятельность связана с забором воды из водного объекта рыбохозяйственного значения и (или) строительством и эксплуатацией гидротехнических сооружений и пр.;***
- ***ограничение, при соответствующем обосновании, забора воды в период ската молоди ценных промысловых рыб (осетровых, сельдевых, лососевых и др.).***

В соответствии с [25] следует предусматривать следующие мероприятия:

- ***при создании и эксплуатации ирригационных и мелиоративных сооружений в местах естественного обитания, на путях миграции и в местах сезонной концентрации объектов животного мира обеспечивать условия для свободного и безопас-***

ного их передвижения через указанные сооружения, оснащать водозаборные сооружения и каналы гидромелиоративных систем специальными защитными устройствами;

- ***в зарегулированных водных объектах в период нереста рыб обеспечивать рыбохозяйственные попуски в нижние бьефы гидроузлов, создающие оптимальные условия их воспроизводства;***
- ***при сбросе производственных и иных сточных вод с промышленных площадок, должны предусматриваться меры, исключающие загрязнение водной среды: сброс любых сточных вод в местах нереста, зимовки и массовых скоплений водных и околоводных животных запрещается;***
- ***при проектировании и строительстве трубопроводов должны обеспечиваться меры защиты объектов животного мира, включая ограничение работ на строительстве трубопроводов в периоды массовой миграции, в местах размножения и линьки, выкармливания молодняка, нереста, нагула и ската молоди рыбы;***
- ***исключить пересечение трубопроводами нерестилищ и зимовальных ям;***
- ***рассмотрение альтернативных вариантов размещения объекта в случае вероятности уничтожения мест нереста, массового нагула, путей миграций водных биологических ресурсов.***

Для обеспечения естественной миграции проходных или полупроходных видов рыб, а также защиты водных биоресурсов от попадания в водозаборные сооружения объектов хозяйственной деятельности проектируются рыбоохранные сооружения.

При проектировании рыбоохранных сооружений следует обеспечить:

- ***безопасность и надежность сооружений на всех стадиях жизненного цикла объектов хозяйственной деятельности;***
- ***максимально возможную эффективность сохранения естественного воспроизводства биологических ресурсов;***

- ***максимально возможную экономическую эффективность;***
- ***планирование постоянного инструментального и визуального контроля состояния рыбоохранных сооружений.***

Параметры рыбоохранных сооружений (устройств) определяется в каждом конкретном случае, и зависят, в том числе от природных условий и особенностей состояния ихтиофауны.

Требования к материалам конструкций рыбоохранных сооружений следует устанавливать в соответствии с требованиями [26] и строительными нормами. При проектировании рыбоохранных сооружений надлежит разрабатывать раздел по проведению натурных наблюдений (мониторинг) за техническим состоянием и эксплуатацией рыбоохранных сооружений.

Проектирование рыбоохранных сооружений целесообразно осуществлять путем математического и компьютерного моделирования данных сооружений с учетом результатов лабораторных гидравлических исследований на уменьшенных моделях. Перечень видов планируемых природоохранных мероприятий должен определяться в каждом конкретном случае, исходя из специфики планируемой деятельности и, связанных с ней, факторов антропогенного воздействия. В таблице 2 приведена классификация рыбоохранных сооружений.

Таблица 2

Классификация рыбоохранных сооружений

Рыбопропускные сооружения		
рыбоходные	**рыбоподъемные**	
• обходной канал; • рыбоходы лотковые; • рыбоходы прудковые; • рыбоходы лестничные	сооружения, входящие в напорный фронт гидроузла: • гидравлические и механические рыбоподъемники; • рыбопропускные шлюзы	сооружения, не входящие в напорный фронт гидроузла: • рыбонакопитель с рыботранспортными средствами с атравматическими орудиями лова (стационарный и плавучий)

Рыбоспускные сооружения		
• многоступенчатые перепады; диффузоры-конфузоры; устройства барического типа; плавучие рыбонакопители; • совмещенные с водосбросом или шугорыбосбросом		
Рыбозащитные сооружения (по способу защиты)		
экологические	поведенческие	физические
регулирование водопотребления по акватории; создание искусственных рифов; создание донных ландшафтов.	Акустические; электрические; пневматические; гидравлические; барические; световые.	рыбозаградительные; рыбоотпугивающие; концентрирующие.

7.2. Планирование производственного экологического контроля влияния осуществляемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания

Производственный экологический контроль (ПЭК) за влиянием планируемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания является одной из мер по сохранению водных биоресурсов и обязателен в случае установления по результатам оценки воздействия прямого или косвенного негативного воздействия планируемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания [5],[27],[12],[17],[18]. Производственный экологический мониторинг рассматривается как часть производственного экологического контроля согласно ГОСТ Р 56062-2014, ГОСТ Р 56059-2014.

Общие положения производственного экологического контроля установлены в ГОСТ Р 56062-2014

Общие положения производственного экологического мониторинга установлены в ГОСТ Р 56059-2014.

Производственный экологический контроль и производственный экологический мониторинг осуществляется в соответствии с утвержденными программами. Требования к программам производственного экологического контроля установлены в ГОСТ Р 56061-2014. Требования к программам производственного экологического мониторинга установлены в ГОСТ Р 56063-2014.

Организация, получившая лицензию на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, организует экологический мониторинг морской среды в районе предполагаемого бурения по программе, согласованной с территориальными природоохранными органами [28].

Планирование производственного экологического контроля и производственного экологического мониторинга должно осуществляться с учетом необходимости получения данных, которые позволят в дальнейшем провести проверку правильности и полноты оценки воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания, а также определения последствий негативного воздействия (расчета вреда водным биоресурсам).

7.3. Мероприятия по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биоресурсов и среды их обитания, направленные на восстановление их нарушенного состояния и возмещение вреда (компенсационные мероприятия)

7.3.1. Общие требования к проектированию компенсационных мероприятий.

Проектирование компенсационных мероприятий должно осуществляться с учетом:

- ***объемов прогнозируемых потерь водных биоресурсов и их отдельных видов;***
- ***продолжительности негативного воздействия на водные биоресурсы, с учетом возможности и сроков, необходимых для их естественного восстановления;***

- ***обеспечения системности и продолжительности мероприятий по сохранению и воспроизводству водных биоресурсов на основе региональных (бассейновых) перспективных программ;***
- ***целесообразности и возможности выполнения тех или иных восстановительных мероприятий, наличия технологий искусственного воспроизводства, состояния запасов водных биоресурсов и их кормовой базы;***
- ***наличия действующих или строящихся мощностей по искусственному воспроизводству водных биоресурсов и рыбохозяйственной мелиорации в рыбохозяйственном бассейне (или регионе реализации проекта);***
- ***необходимости проведения акклиматизационных (реакклиматизационных) работ;***
- ***социально-экономических и других условий в районе предполагаемого строительства объекта хозяйственной деятельности;***
- ***экономической сопоставительной оценки вариантов реализации мер искусственного или поддержки естественного воспроизводства.***

Продолжительность и периодичность (единовременное, поэтапное, ежегодное в течение нескольких лет либо на протяжении всего периода эксплуатации объекта хозяйственной деятельности) проведения мероприятий по сохранению водных биоресурсов определяется на основании особенностей и масштабов наносимых негативных воздействий строительства, и (или) реконструкции объекта хозяйственной деятельности, результатов расчетов вреда (ущерба) водным биоресурсам, а также с учетом возможностей инфраструктуры (производственных мощностей) рыбоводных хозяйств и показателей приемной емкости водных объектов рыбохозяйственного значения, рекомендаций научных организаций.

Ответственность за реализацию компенсационных мероприятий распределяется между хозяйствующим субъектом и уполномоченным органом исполнительной власти в области рыболовства.

В соответствии с [21], [22] направления и объемы компенсационных мероприятий определяются характером и масштабами последствий негативного воздействия, которые повлекли потери водных биоресурсов и среды их обитания (места размножения, зимовки, нагула, пути миграции).

Выполнение мероприятий планируют в объеме, эквивалентном последствиям негативного воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности с учетом поправочного коэффициента к объему потерь водных биоресурсов [29], [30].

Поправочный коэффициент определяется отношением средневзвешенных (с учетом доли в видовом составе) экономических показателей утраченных и восполняемых водных биоресурсов. Экономические показатели соответствуют показателям ставок сбора за пользование водными биоресурсами, установленными в пункте 4 статьи 333.3 [31].

В соответствии с [21], [22] проведение компенсационных мероприятий планируется в том водном объекте или рыбохозяйственном бассейне, в котором будет осуществляться намечаемая деятельность и в отношении тех видов водных биоресурсов и среды их обитания (места нереста, зимовки, нагула, пути миграции), которые будут утрачены в результате негативного воздействия такой деятельности.

В случае существенных или невосполнимых потерь водных биоресурсов или компонентов среды их обитания на водном объекте, в котором будет осуществляться намечаемая хозяйственная деятельность, а также технических сложностей исполнения (недоступность, отсутствие производственных мощностей и т.п.), осуществлять компенсационные мероприятия на альтернативных водных объектах того же рыбохозяйственного бассейна.

В оптимальном случае компенсационное мероприятие должно разрабатываться для осуществления в течение одного года, возможно, на ряде водных объектов, исходя из их приемной емкости, обустроенности на них мест выпуска рыбоводной продукции и техни-

ческих возможностей рыбоводных или рыбоводно-мелиоративных предприятий.

Затраты, необходимые для проведения восстановительных (компенсационных) мероприятий определяются субъектом намечаемой хозяйственной деятельности в рамках договорных отношений с подрядными организациями, выполняющими такие мероприятия или проектно-сметной документацией.

7.3.2. Региональные (бассейновые) перспективные программы сохранения водных биоресурсов

В целях обеспечения практической помощи хозяйствующим субъектам в реализации их ответственности, установленной действующим законодательством Российской Федерации применительно к возмещению (компенсации) негативного воздействия хозяйственной деятельности на водные биоресурсы, оптимизации и систематизации этого процесса, предложен механизм, когда уполномоченный орган исполнительной власти в области рыболовства и его территориальные управления организуют разработку, рассмотрение и утверждение региональных (бассейновых) перспективных программ сохранения водных биоресурсов [32].

Программа разрабатывается на среднесрочную или долгосрочную перспективу (3-10 лет) в рамках рыбохозяйственного бассейна или отдельного водного объекта (при необходимости). При этом Программа используется в качестве инструмента по разработке мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, который ежегодно корректируется и дополняется, исходя из итогов реализации таких мероприятий, а также состояния экосистем.

Программа представляет собой системный, научно обоснованный список отдельных мероприятий с указанием водных объектов или их частей, сроков, объема и условий проведения мероприятий с целью рекомендации исполнения их хозяйствующим субъектам в качестве компенсационных мероприятий, сообразно с количественными показателями наносимого вреда.

Программа должна быть комплексной и содержать открытый и доступный для хозяйствующих субъектов и разработчиков ОВОС перечень мероприятий по восстановлению водных биоресурсов и среды их обитания:

а) Искусственное воспроизводство водных биоресурсов, в том числе приоритетные виды водных биоресурсов для искусственного воспроизводства, перспективные водные объекты вселения молоди (личинок) водных биоресурсов, рыбоводные мощности (действующие и планируемые к реализации), ориентировочные объемы выпуска.

б) Рыбохозяйственная мелиорация водных объектов, в том числе необходимые виды работ по рыбохозяйственной мелиорации и их ориентировочные объемы, имеющиеся мощности по проведению мелиорации.

в) Акклиматизация водных биоресурсов, в том числе приоритетные виды водных биоресурсов для вселения в водные объекты, рыбоводные мощности (действующие и планируемые к реализации).

г) Проекты модернизации действующих рыбоводных мощностей и строительства новых рыбоводных мощностей для выпуска водных биоресурсов.

д) Дополнительные меры по охране (например, установление водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон) и регулированию рыболовства, направленные на сохранение водных биоресурсов.

е) Мероприятия в области аквакультуры, по внедрению эффективных форм организации любительского рыболовства и др.

Целесообразно также выделение внутри Программы мероприятий по отдельным субъектам Российской Федерации, что позволит хозяйствующим субъектам учесть интересы местного населения при прохождении процедуры общественного обсуждения проектов в ходе подготовки документации к экологической экспертизе.

Разработчиками таких программ могут выступить рыбохозяйственные научно-исследовательские институты, совместно с территориальными управлениями Росрыболовства, филиалами ФГБУ «Главрыбвод» и региональными органами власти. После разработки Программа проходит процедуру утверждения Росрыболовством.

Хозяйствующий субъект или разработчик ОВОС в ходе подготовки к реализации проекта планируют компенсационные мероприятия на основании или с учетом сведений Программы, исходя из принципа эквивалентности утраченных и восполняемых ресурсов.

Стоимостные показатели региональной (бассейновой) перспективной программы сохранения водных биоресурсов формируются с учетом затрат на восстановление (компенсацию) нарушенного состояния водных биоресурсов, понесенных убытков и упущенной выгоды. Стоимостные показатели программы могут основываться как на затратном (сметно-расчетном), так и нормативном методах оценок затрат.

Нормативный показатель затрат (например, в расчете на весовую единицу исчисленного размера вреда, в разрезе рыбохозяйственных бассейнов, их частей или отдельных водных объектов) может быть определен на основе комплексного дифференцированного подхода, который учитывает затраты на изучение, охрану, воспроизводство и мониторинг водных биоресурсов, нормативные показатели отчислений на реновацию основных фондов, а также показатели эффективности мероприятий по возмещению вреда [19].

Программа может стать основным элементом планирования и проведения компенсационных мероприятий, как при натуральной, так и монетарной форме реализации ответственности хозяйствующего субъекта по возмещению вреда, причиненного водным биоресурсам. **В случае реализации натуральной формы ответственности, программа является основой формирования качественных, количественных и стоимостных показателей мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, наносимого водным биоресурсам, в случае реализации монетарной формы ответственности – инструментом эффективного целевого расходования предусмотренных на это средств**.

Разработка программ позволит реализовывать долгосрочные **целевые** проекты в области восстановления популяций ценных видов водных биоресурсов, путем направления на их осуществления, в течение определенного времени, всех средств, природоохранных платежей (компенсационных выплат), получаемых от природопользователей.

Например, при необходимости восстановить популяцию атлантического лосося (семги) в водном объекте: проводятся мероприятия по определению приемной емкости водного объекта, осуществляется вылов производителей семги, закладка и инкубация икры, выращивание молоди, проведение мелиоративных работ на водном объекте (отлов хищных и малоценных видов рыб, восстановление естественных нерестилищ), ежегодные выпуски молоди семги в водных объект до восстановления устойчивой популяции семги. В дальнейшем возможно постепенное открытие любительского и промышленного рыболовства семги на водном объекте.

Другим примером возможного целевого использования всех природоохранных платежей, собираемых в Каспийском бассейне, могла стать программа развития осетрового хозяйства, предусматривающая создание системы ремонтно-маточных стад, модернизации производственной базы действующих осетровых рыбоводных заводов и как следствие увеличения выпуска рыбоводной продукции и т.п.

Наряду с этим, необходимо дополнение нормативно-правовой базы требованиями к разработке, планированию и реализации мероприятий по компенсации вреда (ущерба) на основе региональных программ, а также к процедуре согласования хозяйственной деятельности.

Таким образом, реализация указанных предложений позволит унифицировать требования к разработке, планированию и реализации мероприятий по возмещению (компенсации) вреда на основе единого базового документа, в рамках которого по каждому рыбохозяйственному бассейну будет сформирован перечень таких мероприятий.

Это позволит:

- организациям, осуществляющим разработку Программы, провести выбор необходимых мероприятий и установить их объемы;
- организациям, осуществляющим хозяйственную деятельность, спланировать свои примерные расходы на проведения мероприятий;
- организациям, осуществляющим реализацию мероприятий, спланировать свою деятельность на долгосрочный период, что позволит подготовить необходимые мощности для проведения мероприятий.

При этом необходимо предусмотреть ведение территориальными управлениями Росрыболовства открытого Реестра мероприятий по возмещению (компенсации) вреда с внесением в него информации о проведенных мероприятиях, что позволит избежать превышения необходимого объема таких мероприятий, предусмотренных Программой, и необходимости их корректировки.

Кроме того, Программы позволят государственным органам осуществлять системную и открытую политику в сфере сохранения биоразнообразия водных биоресурсов и среды их обитания, в том числе возмещения вреда, наносимого хозяйственной деятельностью водным биоресурсам и среде их обитания. Следует отметить, что такая унификация разработки, планирования и реализации мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания на основе единого базового документа позволит осуществлять такие мероприятия системно, открыто, на долгосрочной основе, с уменьшением коррупционных рисков.

Обязательным элементом программы является указание разработчика (собственника продукта интеллектуальной деятельности), т.е. лица несущего ответственность за обоснованность и эффективность предлагаемых мероприятий.

7.3.3. Направления компенсационных мероприятий

Биотехнические мероприятия по возмещению (компенсации) вреда могут осуществляться путем искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации водных объектов.

Искусственное воспроизводство водных биоресурсов включает выращивание водных биоресурсов с их последующим выпуском в водные объекты рыбохозяйственного значения.

При планировании проведения компенсационных мероприятий посредством искусственного воспроизводства водных биоресурсов, расчет количества выпускаемых в водный объект рыбохозяйственного значения личинок или молоди водных биоресурсов (рыбоводная продукция) выполняется в соответствии с положениями [22].

Объемы выпуска рыбоводной продукции рекомендуется планировать по основным категориям: планктонофаги, бентофаги, хищники и др., принимая во внимание, что показатели объемов выпуска рыбоводной продукции в рыбохозяйственном бассейне или отдельном водном объекте определяются исходя из состояния кормовой базы, являющегося основным лимитирующим фактором.

Обоснование проведения акклиматизации (реакклиматизации) водных биоресурсов разрабатывается на основании сведений, полученных при гидробиологическом обследовании водных объектов, планируемых к задействованию в акклиматизационных мероприятиях, и должны содержать следующую информацию:

а) целесообразность проведения мероприятий по акклиматизации водных биоресурсов;

б) свойства предлагаемых для акклиматизации водных биоресурсов:

- биологическая, экологическая и пищевая характеристики;
- предполагаемое влияние на экосистему и входящие в ее состав ценные виды водных биоресурсов;
- наличие возбудителей болезней и паразитофауны, их возможная опасность для фауны и флоры заселяемого водного объекта и населения данного региона;

в) приемная емкость водного объекта, в котором предполагается проводить мероприятия по акклиматизации водных биоресурсов:

- характеристика экосистемы заселяемого водного объекта с точки зрения его пригодности для обитания, размножения и натурализации предлагаемых для акклиматизации водных биоресурсов (экологическая, биоценотическая и кормовая емкости водного объекта вселения);
- вероятная область расселения акклиматизируемых водных биоресурсов и примерные сроки увеличения их численности до величины, допускающей использование их промыслом или в качестве кормовых объектов в экосистеме;
- ожидаемые уловы, для кормовых видов водных биоресурсов – ожидаемая биомасса и сроки начала их использования;

г) рекомендации по проведению акклиматизации водных биоресурсов, указание мест получения посадочного материала, стадий развития водных биоресурсов, на которых целесообразно осуществлять вселение, сроки проведения вселений, необходимое количество водных биоресурсов для ежегодного вселения, повторность вселений, способы и условия транспортирования.

Научно-исследовательские организации, подведомственные федеральному органу исполнительной власти в области рыболовства, рассматривают биологические обоснования акклиматизационных мероприятий, а также осуществляют наблюдение за их результатами в соответствии [34].

Рыбохозяйственная мелиорация водных объектов осуществляться путем проведения следующих мероприятий [33]:

а) проведение дноуглубительных работ и (или) работ по выемке грунта;

б) удаление водных растений из водного объекта;

в) создание искусственных рифов, донных ландшафтов в целях улучшения экологического состояния водного объекта;

г) изъятие хищных видов и малоценных видов водных биоресурсов. В соответствии с [36] перечень хищных видов и малоценных видов водных биоресурсов для каждого рыбохозяйственного бассейна утверждается федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства. Указанный перечень мероприятий является исчерпывающим и не допускает каких-либо толкований и дополнений.

Кроме того, при планировании работ по рыбохозяйственной мелиорации целесообразно (возможно) предусматривать [35]:

- восстановление естественных и устройство искусственных нерестилищ в водных объектах;
- спасение молоди из частей акваторий, по каким-либо причинам потерявшим связь с основным водным объектом;
- предотвращение заморных явлений;
- биологические методы очистки воды с использованием растительноядных рыб, моллюсков-биофильтраторов и др.

Определяя и планируя мероприятия по возмещению (компенсации) вреда, причиненного водным биоресурсам, следует понимать, что реализация только рыбохозяйственных биотехнических мероприятий в большинстве случаев не обеспечивает полного возмещения. Действенны в основном меры, которые являются для водных биоресурсов преимущественно внешним фактором, а именно установление заповедных ограничений, ограничений промысла, дополнительных мер охраны и т.п.

7.3.4. Корректировка запланированных мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания

Изменение запланированных мероприятий по сохранению водных биологических ресурсов обязательно в следующих случаях:

- ***в случае отрицательного заключения органа федерального органа исполнительной власти в области рыболовства или его территориального органа;***

- ***при изменении проектной документации;***
- ***при невозможности осуществления по объективным причинам ранее запланированных мероприятий, в том числе мероприятий по предупреждению и (или) уменьшению негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания, а также восстановительных мероприятий; ранее согласованных***
- ***при выявлении несоответствии данных результатов оценки воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания, определения последствий этого воздействия на стадии реализации запланированной деятельности, в том числе по результатам производственного экологического мониторинга, государственного мониторинга водных биоресурсов;***
- ***при изменении биологических данных по промысловому возврату, массе производителя, навескам выпускаемой молоди и иных данных, положенных в основу расчета компенсационных мероприятий, в случае если они еще не реализованы либо предусмотрена их ежегодная реализация при эксплуатации объекта.***

В случае изменения запланированных мероприятий по сохранению водных биологических ресурсов проектная документация подлежит повторному согласованию и экспертизе.

8. Социально-организационные стратегии деятельности

8.1. Документальное оформление исполнения компенсационных мероприятий

Основанием для исполнения компенсационного мероприятия является проектная документация на осуществление хозяйственной деятельности, согласованная уполномоченным органом исполнительной власти в области рыболовства или его территориальным управлением.

На основании условий согласования предложен механизм, согласно которому заключается договор исполнения компенсационного мероприятия [19].

Сторонами договора выступают: хозяйствующий субъект (как заказчик), рыбохозяйственная организация (как исполнитель), территориальное управление уполномоченного органа исполнительной власти в области рыболовства (как контрольный надзорный орган).

Договор определяет обязанности:

- хозяйствующего субъекта – в части обеспечения условий исполнения договора (своевременное перечисление необходимых средств, в том числе на исполнение работ капитального характера, обеспечение содействия в установлении эффективности выполненных работ и др.);
- рыбохозяйственной организации – в части обеспечения полного, своевременного и качественного исполнения предусмотренных договором работ;
- территориального управления уполномоченного органа исполнительной власти в области рыболовства – в части обеспечения контроля и надзора на всех этапах исполнения компенсационных мероприятий, их учет, приемку и оценку эффективности исполнения.

Договор разрабатывается сторонами на основании гражданского законодательства и законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов.

В случае если хозяйствующий субъект в течение 1 года после заключения договора не обеспечивает его исполнения – компенсационные мероприятия автоматически считаются не исполненными и требуют повторного согласования (если не исполнение было вызвано объективными причинами), а также несут за собой административные последствия (если причины были субъективными).

При неисполнении по субъективным причинам восстановительных (компенсационных) мероприятий (условий договора) со сторо-

ны хозяйствующего субъекта или рыбохозяйственной организации возможна уплата неустойки (штрафа, пени), в том числе в случае просрочки исполнения мероприятий.

Территориальное управление уполномоченного органа исполнительной власти в области рыболовства обеспечивает ведение реестра договоров исполнения компенсационных мероприятий.

Следует отметить, что в настоящее время договоры на выполнение компенсационных мероприятий заключаются только в рамках мероприятий по искусственному воспроизводству и данные договоры носят двусторонний характер (хозяйствующий субъект как исполнитель и орган Росрыболовства как заказчик).

8.2. Учет и контроль исполнения компенсационных мероприятий

Учет и контроль исполнения хозяйствующими субъектами компенсационных мероприятий осуществляется:

а) уполномоченными должностными лицами территориальных управлений органов исполнительной власти в области рыболовства и охраны водных биоресурсов:

- ***при учете выпускаемой молоди (личинок) водного биологического ресурса, ее (их) выпуске, оформлению и подписанию акта выпуска водных биоресурсов;***
- ***при получении сведений от хозяйствующих субъектов в соответствии с условиями согласования их деятельности или соответствующими запросами территориальных управлений органов исполнительной власти в области рыболовства и охраны водных биоресурсов;***
- ***при получении сведений по результатам проведения плановых и внеплановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов в соответствии с законодательством Российской Федерации.***

б) структурными подразделениями органов исполнительной власти в области рыболовства и охраны водных биоресурсов.

Контроль исполнения компенсационных мероприятий касается: количественных показателей на промежуточных этапах, например выпуска в водные объекты рыбоводной продукции; качественные оценки исполнения компенсационных мероприятий; установления эффективности исполнения компенсационных мероприятий.

8.3. Мониторинг водных биоресурсов и среды их обитания при исполнении мероприятий по их сохранению

8.3.1. Государственный мониторинг водных биоресурсов

Государственный мониторинг водных биоресурсов представляет собой систему регулярных наблюдений:

- ***за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биоресурсов, а также средой их обитания;***
- ***за рыболовством и сохранением водных биоресурсов.***

Данные государственного мониторинга водных биоресурсов применяются для организации рационального использования и сохранения водных биоресурсов, а также для разрешения споров в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Положение об осуществлении государственного мониторинга водных биологических ресурсов и применении его данных утверждено постановлением [37].

8.3.2. Мониторинг водных биоресурсов при оценке эффективности исполнения восстановительных (компенсационных) мероприятий

Программа мониторинга за оценкой эффективности компенсационных мероприятий может включать следующие разделы:

- ***мониторинг за выживаемостью личинок и молоди рыб, выпущенных в естественные водные объекты;***

- ***мониторинг за изменением численности воспроизводимых генераций рыб;***
- ***мониторинг за эффективностью нереста и численностью нерестовых стад в водных объектах, где проводились мелиоративные работы;***
- ***мониторинг за численностью покатных личинок и молоди рыб;***
- ***мониторинг за проведением мелиоративного отлова хищных рыб;***
- ***мониторинг за эффективностью различных охранных мероприятий.***

Работы по оценке выживаемости посадочного материала целесообразно проводить в экспериментальных условиях, максимально приближенных к естественным условиям.

В процессе мониторинга регистрируются гидрологические, гидрохимические, гидробиологические и ихтиологические показатели. Относительно молоди важными характеристиками являются концентрация, длина и масса рыб, возможно, изучение различных инвазий и потребление молоди хищниками. На основе полученных сведений рассчитываются численность, выживаемость, темп роста рыб, определяется зависимость этих показателей от условий среды обитания молоди.

Мониторинг за изменением численности воспроизводимых генераций рыб может осуществляться посредством выполнения когортного анализа. Зная ожидаемое и реальное состояние отдельных поколений можно определить эффективность от проведения компенсационных мероприятий. Причем в этом случае будет рассматриваться аккумулирующий эффект от всех мероприятий. Поскольку анализ осуществляется на популяционном уровне, то такая работа должна выполняться по всем объектам компенсации. Сложность реализации рассматриваемой позиции связана лишь со сбором объективной биолого-промысловой информации, необходимостью наличия достоверной статистики и репрезентативных многолетних рядов данных по размерно-возрастной структуре популяций рыб и отдельным единицам запаса.

Основной задачей мониторинга в водных объектах, где была проведена соответствующая рыбохозяйственная мелиорация, является установление, насколько увеличился пропуск производителей ценных промысловых рыб на нерестилища, как изменились условия воспроизводства и нагула.

В ходе мониторинга за нерестовыми стадами должны отслеживаться следующие показатели: видовой состав, численность рыб, соотношение полов, плодовитость, размерно-возрастные характеристики. На основе полученной информации можно рассчитать фонд отложенной икры и дать ориентировочную оценку по увеличению уровня естественного воспроизводства за счет расширения нерестовых площадей.

Наряду с расчетным методом, изложенным выше, можно получить и более уточненную оценку уровня естественного воспроизводства на основе мониторинговых работ за скатом личинки с мест нереста. Такие наблюдения необходимо проводить в весенний период. Для оценки мощности новых поколений используются стандартные учетные съемки с использованием конусовых ловушек, устанавливаемых на контрольных створах реки, и стандартных методик, учитывающих экспозицию постановок и гидрологические показатели водотока.

Мониторинг за скатом следует проводить не только на притоках, где была проведена рыбохозяйственная мелиорация, но и в основных нерестовых реках, чтобы иметь сопоставимую картину в целом с масштабом естественного воспроизводства и тем комплексом компенсационных мероприятий, который выполняется. В последующем эта информация будет полезна, когда будет анализироваться эффективность всех компенсационных мер.

Мониторинг за мелиоративным отловом хищных рыб и изучением их питания позволит оценить фактическую роль этого мероприятия в сохранении водных биоресурсов. Для этого в местах мелиоративного лова необходимо определение количества выловленных хищных рыб. Однако следует заметить, что хищные рыбы в экосисте-

ме часто сами являются прекрасными биомелиораторами, сокращая численность малоценной в промысловом отношении ихтиофауны и тем самым улучшая условия обитания для других рыб.

8.4. Оценка эффективности реализованных мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания

Основными критериями эффективности мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания являются:

- ***прогноз снижения гибели водных биоресурсов;***
- ***прогноз увеличения количества водных биоресурсов в натуральном выражении, обитающих в водном объекте;***
- ***прогноз рыбопродуктивности водного объекта;***
- ***сохранение количества видов (биологического разнообразия) водных биоресурсов;***
- ***увеличение популяций промысловых и ценных видов рыб;***
- ***снижение вреда и ущерба водным биоресурсам;***
- ***соотношение финансовых затрат, направленных на реализацию мер по сохранению водных биоресурсов к величине ущерба водным биоресурсам.***

Оценка эффективности реализованных мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания осуществляется с целью сопоставления фактических данных с прогнозными данными вреда (ущерба) водным биоресурсам и должна осуществляться в отношении всего комплекса мер по сохранению водных биоресурсов, предусмотренных проектной документацией.

Оценка эффективности реализованных мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания осуществляется хозяйствующим субъектом на стадии эксплуатации объекта хозяйственной деятельности.

Оценка эффективности мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания реализуемых сторонними организациями (государственными учреждениями) осуществляется на основании данных результатов государственного мониторинга водных биоресурсов. В случае недостаточности данных для оценки эффективности комплекса мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания допускается проведение дополнительных натурных исследований состояния и динамики изменения состояния водных биоресурсов.

Исходными данными для оценки эффективности мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в сопоставлении с фактическими данными наблюдений являются фоновые данные о состоянии водных биоресурсов. Эти данные получаются в рамках ихтиологических исследований, выполненных в процессе инженерно-экологических изысканий, а также результате оценки воздействия на водные биоресурсы в составе проектной документации на строительство объекта хозяйственной деятельности. Указанные данные должны сопоставляться с данными, полученными в ходе реализации проекта, в том числе данными производственного экологического контроля и производственного экологического мониторинга,

Оценка эффективности рыбоохранных мер осуществляется с начала их реализации и в течение всего периода реализации хозяйственной деятельности с периодичностью, определенной программой производственного контроля влияния на состояние биоресурсов и среды их обитания.

В случае необходимости проведения дополнительных натурных наблюдений предусмотренных программой производственного экологического контроля (мониторинга) на стадии проектирования или обоснования недостаточности данных государственного мониторинга водных биоресурсов для оценки эффективности, допускается привлечение сторонних специализированных организаций.

Для оценки эффективности рыбоохранных мер в рамках производственного контроля влияния осуществляемой деятельности на состояние водных биоресурсов и среды их обитания проводится сопоставление данных фоновых ихтиологических исследований и прогнозных оценок с данными, полученными в период опытной и

промышленной эксплуатации рыбоохранных сооружений и реализации рыбоохранных мероприятий. На основании полученных результатов может быть произведен перерасчет величины ущерба водным биоресурсов.

На основании результатов оценки эффективности определяется экономическая эффективность рыбоохранных мер.

Стоимостная оценка затрат на проведение оценки эффективности рыбоохранных мер, должна быть учтена в совокупной оценке стоимости мер по сохранению водных биоресурсов на протяжении всего жизненного цикла водного объекта и включена в технико-экономическую оценку соответствующих рыбоохранных мер на стадии проектирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».
[2] Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».
[3] Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».
[4] Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
[5] Постановление Правительства РФ от 29.04.2013 № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания».
[6] *Глибко О.Я., Белоусов А.Н.* Организационно-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, и возможные пути их решения // В сборнике: Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, – 2017. – 240 с. – С. 155-160/.
[7] Сборник инновационных решений по сохранению биоразнообразия в гидроэнергетике [http://bd-energy.ru/documents/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D1%8B/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B3%D0%B8%D0%B4%D1%80%D0%BE%D1%8D%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.pdf]
[8] *Белоусов А.Н., Яковлев С.В.,* Система требований к организации и осуществлению мероприятий по сохранению биологического разнообразия, водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при реализации плановой хозяйственной деятельности. Электронный научно-образовательный журнал ВГСПУ «Грани познания».№ 4(38). Май 2015 ▪ www.grani.vspu.ru, с.52-57.
[9] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование».
[10] Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
[11] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования».
[12] СП 11-102-97 Инженерно-экологические изыскания для строительства.
[13] Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности», утверждена приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539.
[14] СанПиН 2.1.5.980-00. 2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод.

[15] РД 52.18.833-2015. Руководящий документ. Порядок проведения наблюдений и оценки состояния поверхностных водных объектов для определения влияния промышленных объектов и производств I класса опасности (утв. Росгидрометом 20.11.2015).
[16] РД 52.24.609-2013 Организация и проведение наблюдений за содержанием загрязняющих веществ в донных отложениях водных объектов (утв. Росгидрометом 07.08.2013).
[17] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 03.07.2016)
[18] Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».
[19] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности./ Под общей редакцией А.Н. Белоусова/ – М. – Эдитус, 2016. С.272
[20] Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.
[21] Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 639 (ред. от 22.04.2009) «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства».
[22] Приказ Минприроды России от 13.04.2009 № 87 (ред. от 26.08.2015) «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.05.2009 N 13989).
[23] Приказ Росрыболовства от 25.11.2011 № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.03.2012 N 23404).

[24] ИТС 8-2015 Очистка сточных вод при производстве продукции (товаров), выполнении работ и оказании услуг на крупных предприятиях. Утвержден приказом Росстандарта от 15 декабря 2015 г. № 1578.
[25] ИТС 10-2015 Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов. Утвержден приказом Росстандарта от 15 декабря 2015 г. № 1580.
[26] *Леман В.Н., Лошкарева А.А.* Справочное пособие по природоохранным и мелиоративным мероприятиям при производстве строительных и иных работ в бассейнах лососевых нерестовых рек Камчатки// М.: Тов. науч. Изданий КМК. 2009. – 192 с.
[27] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2013 № 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».
[28] Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 997 «Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи».
[29] Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (1990 г.), утверждена Минрыбхозом СССР и Госкомприродой СССР, согласована Минфином СССР, Госпланом СССР и Госстроем СССР.
[30] *Морщинина Н.В., Медянкина М.В., Зеленихина Г.С., Соколова С.А., Черникова О.А.* О применении методики исчисления

размера вреда водным биоресурсам// Журнал Экология производства, № 8, 2012, с. 12-18.

[31] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.04.2017).

[32] *Воронков В.Б., Торцев А.М.* О региональной (бассейновой) программе сохранения водных биоресурсов как основе планирования компенсационных мероприятий // В сборнике: Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, – 2017. – 240 с. – С. 152-155.

[33] Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[34] Приказ Росрыболовства от 06.05.2010 № 433 «Об утверждении Порядка осуществления мероприятий по акклиматизации водных биологических ресурсов».

[35] Приказ Минсельхоза России от 26 декабря 2014 г. № 530 «Об утверждении Порядка проведения рыбохозяйственной мелиорации».

[36] Приказ Минсельхоза России от 18.06.2014 № 196 (ред. от 22.01.2016) «Об утверждении перечня хищных видов и малоценных видов водных биологических ресурсов для каждого рыбохозяйственного бассейна».

[37] Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 994 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных биологических ресурсов и применении его данных».

О НАТУРАЛЬНОЙ И МОНЕТАРНОЙ ФОРМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ХОЗЯЙСТВУЩИХ СУБЪЕКТОВ ПРИ ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА

Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Торцев А.М.

В настоящее время в отношении вреда, причиненного водным биоресурсам, с позиции хозяйствующего субъекта, реализуются установленные законодательством Российской Федерации требования по его полному возмещению в натуральном выражении на основе принципа эквивалентности утраченных и восполняемых природных ресурсов («ресурс за ресурс»).

Указанные положения закреплены в статьях 50 и 53 Федерального закона от 20 января 2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в постановлении Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2013 № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания», в Методике исчисления размера вреда, причиненного водным биоресурсам, утвержденной приказом Федерального агентства по рыболовству от 25 ноября 2011 года № 1166 и других документах.

Реализация этих мер достигается включением планируемых мероприятий по возмещению (компенсации) вреда в планы искусственного воспроизводства, рыбохозяйственной мелиорации, акклиматизации водных биоресурсов на очередной год, утверждаемые территориальными органами Федерального агентства по рыболов-

ству, в соответствии с которыми заключаются договоры с хозяйствующими субъектами на выполнение указанных работ.

Вместе с тем, по поручению Правительства Российской Федерации от 23.04.2014 № ДМ-П11-34пр Федеральное агентство по рыболовству подготовило законопроект «О внесении изменений в статью 50 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусматривающий дополнение натуральной формы компенсации вреда, причиненного водным биоресурсам денежной (монетарной).

Реализация денежной (монетарной) формы компенсации предполагается путем «компенсационных выплат», перечисляемых хозяйствующими субъектами уполномоченной рыбохозяйственной организации.

Рыбохозяйственная организация обеспечивает их использование на проведение работ по восполнению утраченных биоресурсов в соответствии с разработанным и утвержденным в установленном порядке планом мероприятий, в том числе на строительство новых и реконструкцию действующих рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных объектов.

То есть, практически предлагается введение неналогового платежа за вред, причиняемый водным биоресурсам с последующим целевым использованием полученных средств на мероприятия по их сохранению.

Основанием для такого предложения является тот факт, что исполнение мероприятий по возмещению (компенсации) хозяйствующими субъектами в настоящее время в подавляющем большинстве случаев реализуется с привлечением на договорной основе юридических лиц, осуществляющих искусственное воспроизводство, рыбохозяйственную мелиорацию водных объектов. Действия хозяйствующего субъекта, в данной ситуации, ограничиваются обязанностью оплаты этих работ, т.е. де-факто денежная (монетарная) форма реализации ответственности уже существует.

Применительно к положениям, регулирующим возмещение вреда, причиненного водным биоресурсам натуральной формой ответственности можно считать ситуацию, когда организацию работ, за

редким исключением и исполнение, осуществляет хозяйствующий субъект, а монетарную – когда организацию и исполнение берет на себя уполномоченная государственная рыбохозяйственная организация.

Очевидной положительной особенностью монетарной формы ответственности является простота ее исполнения для хозяйствующего субъекта, однако возможная цена этой «простоты» и методология ее формирования до настоящего момента не определены и непонятны.

С точки зрения публичной власти внедрение механизма монетарной формы ответственности решает весьма актуальную проблему возмещения «незначительных» ущербов (например: до 50 т по морским и до 5 т. по пресноводным водным объектам). Позволяет формировать гибкую систему мероприятий по возмещению вреда исходя из экологических, экономических и хозяйственных (отраслевых) приоритетов и обстоятельств.

Основным элементом системы реализации как натуральной, так и монетарной форм ответственности (см. рисунок на стр.154), являются **мероприятия по возмещению вреда причиненного водным биоресурсам,** которые должны быть научно обоснованы, системно организованы и эффективно исполнены**.**

Достижение этих целей возможно в рамках разработки и реализации **комплексных целевых региональных (бассейновых) программ по сохранению водных биоресурсов.**

Учитывая новационный характер предложения о введении монетарной формы ответственности хозяйствующего субъекта за возмещение вреда, причиненного водным биоресурсам, требуется нормативно-правовое урегулирование ряда вопросов, а именно:

1. Эквивалентности утраченных и восстановленных водных биоресурсов и обязанности хозяйствующего субъекта **полного** возмещения причиняемого вреда.

Очевидно, что итоги реализации плана мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, разрабатываемых исходя из суммы полученных «компенсационных выплат (средств)», может не совпадать с расчетными объемами утраченных и подлежащих

восстановлению водных биоресурсов. Поэтому применение принципа эквивалентности при монетарной форме ответственности считаем некорректным.

2. Определения принципов и методических основ расчета размера «компенсационных выплат (платежей)».

Автоматический перенос сметного принципа определения стоимости компенсационных мероприятий, используемого при натуральной форме реализации ответственности – бессмыслен (невозможен), так как нивелирует саму идею «компенсационных выплат (платежей)» как механизма формирования стоимости мероприятий по возмещению вреда. Очевидно, требуется разработка открытой методики расчета таких выплат по нормативному принципу.

3. Соотнесения предлагаемых «компенсационных выплат» с современным уровнем платежей (в том числе, ставок сбора) за пользование водными биоресурсами и затрат на проведение мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, в целях предотвращения риска существенной дополнительной финансовой нагрузки на бизнес (более подробному рассмотрению этого вопроса посвящен следующий раздел настоящего издания).

При условии обязательного включения в расчеты показателей «компенсационных выплат» затрат капитального характера в целях строительства новых и реконструкции действующих рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных объектов, размеры затрат хозяйствующих субъектов на проведение компенсационных мероприятий могут существенно (от 2 до 15 раз) увеличиться по сравнению с современным уровнем [4, с.206].

4. Механизм проведения компенсационных мероприятий за счет полученных средств.

В виду отсутствия такого механизма возникают следующие вопросы:

- ***сроки проведения мероприятий, особенно в случае длительного цикла выращивания молоди водных биоресурсов;***
- ***порядок привлечения рыбоводных организаций для проведения мероприятий;***
- ***условия возврата рыбоводными организациями средств, в случае неисполнения ими мероприятий;***
- ***условия проведения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, в случае не исполнения рыбоводными организациями мероприятий и уже использования предусмотренных на эти цели средств (например, банкротство) и т.д.***

5. Установление порядка формирования мероприятий по возмещению (компенсации) вреда в зависимости:

- от требований (количественных и качественных показателей возмещения вреда), указанных в решениях органов Росрыболовства о согласовании намечаемой деятельности (в том числе, выданных ранее);
- от процесса расходования средств «компенсационных выплат»: по мере поступления или по накоплению какой-то определенной суммы.

6. Устойчивость системы производственных мощностей государственных рыбохозяйственных организаций в условиях частичного перехода от бюджетного финансирования искусственного воспроизводства водных биоресурсов к финансированию за счет средств компенсационных выплат.

Стабильные поступления компенсационных выплат зависят от соответствующей экономической активности и весьма вероятно наступление в отдельные годы ситуации, как недостаточности рыбоводных мощностей, так и избытка рыбоводных мощностей. Что, в первом случае, приведет к накоплению средств и постепенному их обесцениванию вследствие инфляции. Во второй

ситуации, встанет вопрос перепрофилирования, консервации или ликвидации рыбоводных мощностей.

7. Определения условий создания и эксплуатации новых производственных мощностей (рыбоводных, рыбоводно-мелиоративных и других хозяйств), в целях возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам.

Очевидно, что ответы на эти вопросы должны найти свое отражение в нормативных правовых актах и нормативно-методических документах, регламентирующих вопросы оценки и возмещения экологического вреда.

Следует понимать, что в приложении к описанной ситуации, как натуральная, так и монетарная форма реализации ответственности хозяйствующего субъекта, являются лишь двумя, практически равными, направлениями натуральной формы возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, итогом которой является, например, конкретное биотехническое мероприятие – выпуск рыбоводной продукции или проведение работ по рыбохозяйственной мелиорации.

В международной практике использование механизма «компенсационных выплат (платежей)» допускается в случаях, когда исполнение конкретного (в данном месте и в данное время) мероприятия в натуральном выражении по каким-либо причинам невозможно или нецелесообразно. При этом отмечается, что решение вопроса об уместности денежной компенсации, либо в виде ряда компенсационных выплат или единовременно выплачиваемой суммы, носит политический характер и должно быть отражено в соответствующем законодательстве [1].

Возможным направлением формирования научно-методических основ монетарной формы возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам по принципу «ресурс за выплаты», могла бы стать разработка показателей **бально-рейтингового ранжирования оценки воздействия** хозяйственной деятельности на водные объекты рыбохозяйственного значения **и сопряженных с ними величин «компенсационных выплат (платежей)»**.

В качестве возможной **условной единицей оценки такого воздействия** можно использовать: единицу площади воздействия, весовую единицу возможной утраченной рыбопродуктивности или ее относительную величину к общему показателю рыбопродуктивности водного объекта. Определенный опыт разработки такой системы в отечественной природоохранной практике имеется [2], [3], однако в отношении водных экосистем и обитающих в них биоресурсов необходимое научно-методическое обеспечение пока отсутствует.

Кроме того, в зарубежной литературе приводятся ссылки на большое число систем классификации и баллов, которые уже используются или могут быть использованы для определения масштабов восстановительных природоохранных мероприятий.

Одним из таких подходов является Анализ эквивалентности местообитаний, конкретно разработанный и применяемый Национальной администрацией Соединенных Штатов Америки по океану и атмосфере, с целью определения полагающейся обществу компенсации для возмещения вреда, причиненного экосистеме и утратой услуг, обеспечиваемых экосистемой для биотического компонента [1].

Относительно величин «компенсационных выплат (платежей)», то их расчет, в разрезе рыбохозяйственных бассейнов или отдельных водных объектов возможен на основе комплексного дифференцированного подхода, учитывающего затраты на изучение, охрану, воспроизводство и мониторинг водных биоресурсов, нормативные показатели отчислений на реновацию основных фондов, а также показатели эффективности мероприятий по возмещению вреда [4].

Аналогичный, подход использовался при разработке показателей ставок сбора за пользование водными биоресурсами, установленных статьей 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации. Более конкретный разбор вопросов соотношения различных платежей в области использования и сохранения водных биоресурсов рассмотрен в соответствующем разделе настоящего издания.

Считаем необходимым высказать несколько предостережений относительно перспективы исполнения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда только или преимущественно за счет «компенсационных выплат (платежей)».

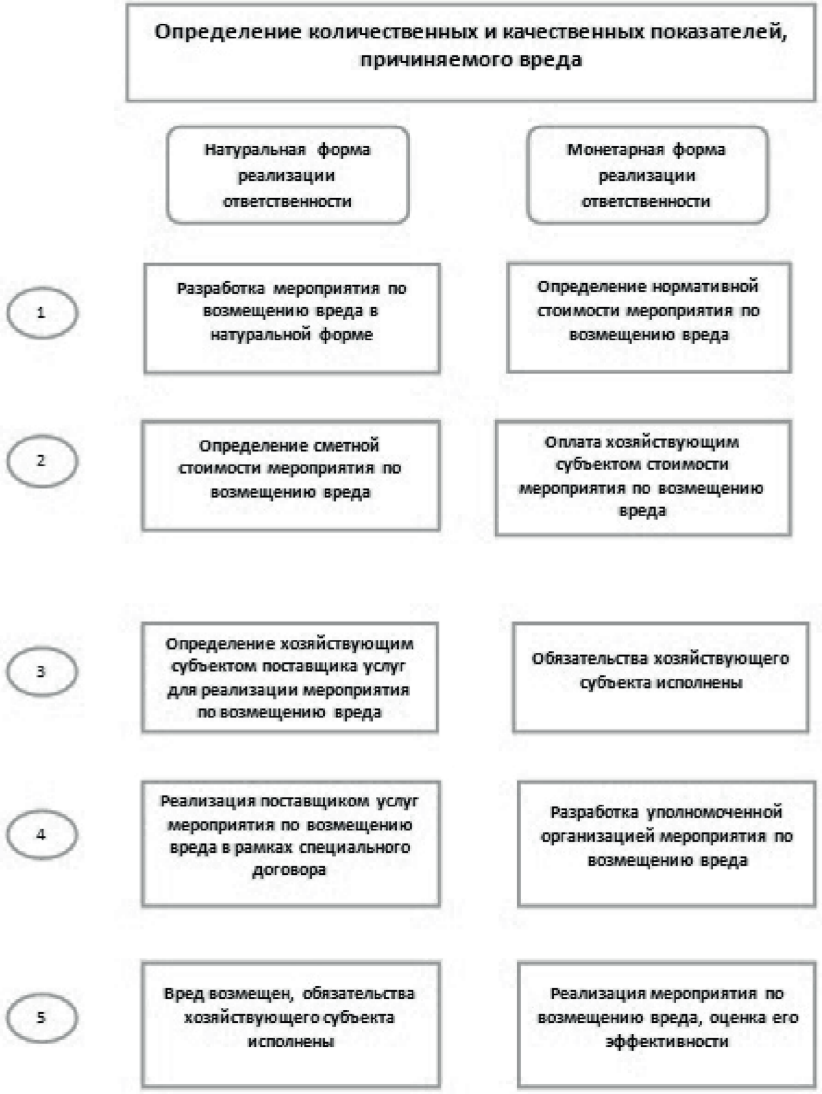


Рис. 1 Сравнительные элементы реализации натуральной и монетарной форм ответственности хозяйствующих субъектов по оценке и возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам

Основными исполнителями указанных мероприятий являются государственные рыбохозяйственные организации, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета. Декларирование возможного, но не факт, что реального, дополнительного финансирования за счет «компенсационных выплат (платежей)» (как постоянного источника), может создавать повод для сокращения, в условиях современной экономической ситуации в стране, объемов их основного (бюджетного) финансирования.

Учитывая, что вред наносится водным биоресурсам – объектам федеральной собственности, весьма реальна постановка вопроса о перечислении средств «компенсационных выплат» в федеральный бюджет, где они будут «обезличены» и, вероятно, направлены на иные цели. Подобная ситуация имела место в конце 90-х годов прошлого века когда были ликвидированы экологические фонды, а также отраслевой фонд развития изучения, охраны и воспроизводства рыбных запасов.

Кроме того, указанный подход однозначно понижает уровень ответственности хозяйствующего субъекта за возмещение наносимого им вреда водным биоресурсам и перекладывает ее на федеральные органы исполнительной власти и рыбохозяйственные организации, вопрос о готовности которых к подобному решению вызывает очень большие сомнения.

Основным вопросом внедрения монетарной формы ответственности, является обеспечение со стороны публичной власти прозрачного и понятного механизма формирования размеров «компенсационных выплат (платежей)», а также целевого использования получаемых средств на возмещение вреда, причиняемого водным биоресурсам, а не решение текущих проблем недостаточного финансирования рыбохозяйственных организаций.

Перечень этих целей и определяющие их критерии должны быть законодательно закреплены, после всестороннего обсуждения гражданским, экспертным и бизнес сообществом, а ход реализации мероприятий и целевой характер использования полученных средств контролироваться специальным Попечительским советом.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Конференция сторон Конвенции о биологическом разнообразии. Девятое совещание. Бонн 19-30 мая 2008 года. (Сводный доклад о технической информации, касающейся причинения ущерба биологическому разнообразию и подходов к проведению стоимостной оценки и восстановлению ущерба, причиненного биологическому разнообразию, а также информации о национальных/внутренних мерах и опыте: UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1.)

[2] *Васильев А.В., Чупрова Ю.П., Хамидулова Л.П.* Оценка токсикологических загрязнений биосферы на основе бально-рейтингового ранжирования // Экология и промышленность России. 2013, № 2 (февраль), с.- 46-47.

[3] *Коробов В.Б.* Классификационные методы решения эколого-экономических задач: монография / В.Б. Коробов, А.Г. Тутыгин; Поморский госуниверситет им. М.В. Ломоносова. – Архангельск: Поморский университет, 2010. – 309 с.

[4] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности./ Под общей редакцией А.Н. Белоусова/ – М. – Эдитус, 2016. С.272

ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА В КОНТЕКСТЕ ПЛАТНОСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ БИОРЕСУРСАМИ

Белоусов А.Н., Торцев А.М.

Законодательством Российской Федерации установлена платность использования природных ресурсов и водных биоресурсов, в частности. Так, в статье 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» одним из основных принципов охраны окружающей среды определена платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде [1]. Кроме того, Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» определена платность использования водных биоресурсов, согласно которому любое использование указанных водных биоресурсов осуществляется за плату [2].

Экономическим инструментом реализации этого принципа является налоговая политика, которая проводится через экологические налоги, а также неналоговые платежи, взимаемые за природопользование и негативное воздействие на окружающую среду.

Одной из основных задач принципа платности использования природных ресурсов является создание механизма экономического влияния на природопользователя, деятельность которого оказывает воздействие на окружающую среду.

Размер платы зависит от формы (правомерное / неправомерное) и степени воздействия на окружающую среду. При этом платежи за

такое воздействие для различных субъектов природопользования, могут быть дифференцированы.

Например, от платы за правомерное использование водных биоресурсов освобождены юридические и физические лица, осуществляющие их добычу (вылов) в целях изучения и/или искусственного воспроизводства (п. 6 статьи 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации. Часть вторая) [3].

Можно выделить следующие особенности платежей за негативное воздействие на окружающую среду (природоохранных платежей):

1) **Плата за негативное воздействие на окружающую среду должна стимулировать субъектов воздействия к его снижению,** в то время как плата за природопользование должна стимулировать субъектов природопользования к рациональному использованию природных ресурсов.

2) **Плата за негативное воздействие на окружающую среду,** имеющая иную методологию определения, в отличие от платы за природопользование, **не должна иметь другого назначения, кроме как на осуществление мероприятий по снижению или возмещению негативных последствий воздействий на экосистемы или их отдельные элементы.**

3) Если плата за природопользование должна взиматься с субъекта природопользования в любом случае (субъект природопользования пользуется государственной собственностью), то **плата за негативное воздействие на окружающую среду может не взиматься с субъекта хозяйственной деятельности, если научно доказано, что это воздействие не производится** (нормативный порог ответственности).

4) **Система платежей за негативное воздействие на окружающую среду должна** использовать в перспективе комплексные эколого-экономические оценки последствий такого воздействия, чтобы взымаемая плата могла их полностью или в большей мере компенсировать, то есть **служить формой возмещения затрат специализированных организаций на охрану и воспроизводство природных ресурсов.**

Рассмотрим плату за пользование водой как ресурсом, поскольку она является средой обитания для водных биоресурсов.

Правомерное использование. Водные объекты предоставляются в пользование на основании договоров водопользования и решений о предоставлении водного объекта в пользование для различных целей, в том числе забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов, использования акватории водных объектов, сброса сточных вод [7].

За пользование водными объектами взимается плата в соответствии с установленными ставками платы. Так, например, для реки Северная Двина в Архангельской области размер ставки за забор (изъятие) водных ресурсов в пределах объема допустимого забора (изъятия) водных ресурсов, установленного договором водопользования составляет 258 рублей за 1 тысячу $м^3$ водных ресурсов. Ставка платы за использование акватории поверхностных водных объектов или их частей, относящихся к рекам бассейна Белого моря составляет 32,16 тысячи рублей за 1 $км^2$ используемой акватории в год [8]. Размер платы за пользование водными объектами определяется как произведение платежной базы (объем допустимого использования водных ресурсов, площадь предоставленной акватории водного объекта) и соответствующей ей ставки платы [9].

Также за пользование водными объектами, подлежащее лицензированию, уплачивается водный налог. При заборе воды налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период. Так, при заборе воды из Белого моря в пределах установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования налоговая ставка составит 8,4 рубля за 1 тыс. $м^3$ воды. При этом налоговые ставки, в 2017 г. применяются с коэффициентом 1,52. При заборе воды сверх установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования налоговые ставки в части такого превышения устанавливаются в пятикратном размере налоговых ставок. Сумма нало-

га исчисляется как произведение налоговой базы и соответствующей ей налоговой ставки, умноженной на коэффициент [3].

Сбросы химических веществ, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений [1]. За сброс загрязняющих веществ в водные объекты установлены ставки платы. Так, например, ставка платы за сброс в водные объекты нефтепродуктов (нефти) в 2017 г. составляет 14 711,7 рублей за тонну [10]. Плата за негативное воздействие на окружающую среду исчисляется путем умножения величины платежной базы (объем сбросов загрязняющих веществ) по каждому загрязняющему веществу, включенному в перечень загрязняющих веществ, на соответствующие ставки указанной платы с применением коэффициентов и суммирования полученных величин [1].

Неправомерное использование. Лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

Исчисление размера вреда основывается на компенсационном принципе оценки и возмещения размера вреда по величине затрат, необходимых для установления факта причинения вреда и устранения его причин и последствий. В эти расчеты включаются и затраты, связанные с разработкой проектно-сметной документации, с ликвидацией допущенного нарушения и восстановлением состояния водного объекта до показателей, наблюдаемых до выявленного нарушения, а также устранения последствий нарушения. Исчисление размера вреда может осуществляться исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния водного объекта, а также в соответствии с проектами восстановительных работ. Размер вреда определяется с использованием такс и различных коэффициентов. Так, например, такса для исчисления размера вреда, причиненного р. Северная Двина при ее частичном или полном истощении составляет 6,9 рублей на 1 $м^3$ объема воды, необходимого для восстановления водного объекта от истощения [11].

В качестве примера, учета фактических затрат на восстановление нарушенного состояния можно привести следующую ситуацию. В Ненецком автономном округе затонула наливная баржа с дизельным топливом. Сумма ущерба составила 1 284 000 рублей. Хозяйствующий субъект представил документы, подтверждающие добровольно выполненные работы по восстановлению нарушенного состояния водного объекта на сумму 467 269 рублей (с указанием конкретных мероприятий). Таким образом, общая сумма ущерба составила 816 731 рубль [12].

Рассмотрим платность использования водных биоресурсов.

Как уже отмечалось, в Российской Федерации функционируют 2 подхода к реализации принципа платности использования водных биоресурсов и возмещению вреда, нанесенного им в результате осуществления правомерной и не правомерной деятельности.

1.Правомерное использование. Рыболовство.

В целях осуществления рыболовства формируются и распределяются по конкурсу рыбопромысловые участки. Начальная цена рыбопромыслового участка определяется, с учетом площади рыбопромыслового участка и коэффициентов платы за пользование участком и вылова водных биоресурсов, определяемых в соответствии с методическими рекомендациями [13].

За пользование водными биоресурсам в целях рыболовства установлены ставки сбора по большинству видов ресурсов. Так, ставка сбора за пользование атлантическим лососем (семгой) составляет 7500 рублей за тонну (в морских водах). Сумма сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов определяется в отношении каждого объекта водных биологических ресурсов как произведение соответствующего количества объектов водных биологических ресурсов и ставки сбора, установленной для соответствующего объекта водных биологических ресурсов [3].

2.Правомерное использование. Осуществление хозяйственной деятельности.

Использование акватории и поймы водных объектов, водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы, рыбоохранной зоны таких объектов предусматривает предварительное прохождение процедуры согласования с Росрыболовством (его территориальными органами)

[14, с. 60]. Размер причинения водным биоресурсам вреда в результате такой деятельности определяется с использованием части 3 Методики [4]. Проведение мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние биоресурсов и среды их обитания осуществляется посредством искусственного воспроизводства, акклиматизации биологических ресурсов или рыбохозяйственной мелиорации водных объектов, в том числе создания новых, расширения или модернизации существующих производственных мощностей, обеспечивающих выполнение таких мероприятий [15, с. 30].

Затраты на восстановление водных биологических ресурсов определяются в стоимостном выражении, исходя из последствий негативного воздействия намечаемой деятельности на состояние водных биологических ресурсов, а также вида и объемов мероприятий, необходимых для восстановления водных биологических ресурсов, и являются ориентировочными. Конечные затраты уточняются субъектом намечаемой деятельности в рамках договорных отношений с подрядными организациями, выполняющими такие мероприятия [4]. Так, например, в целях возмещения вреда хозяйствующий субъект планирует выпустить в 606 790 экземпляров молоди муксуна средней штучной навеской не менее 1,5 грамм в реки Обь-Иртышского бассейна Ханты-Мансийского автономного округа общей стоимостью около 7,8 миллиона рублей [16].

3.Неправомерное использование. Незаконное осуществление хозяйственной деятельности.

Возмещение вреда, причиненного водным биологическим ресурсам вследствие противоправных действий, осуществляется в добровольном порядке или на основании решения суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера причиненного водным биологическим ресурсам вреда.

Расчет размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам в результате нарушения законодательства, осуществляется в соответствии с вышеуказанной методикой. Вред водным биологическим ресурсам определяется в стоимостном выражении и является суммарной величиной понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды и затрат на восстановление нарушенного состояния таких ресурсов [4, часть 2]. Так, например, попадание черного щелока в реку Хаторица Архангельской области повлекло массовую гибель рыбы. Ущерб, нанесенный рыбным запасам, оценен в 33,7 миллионов рублей [17].

4. Неправомерное использование. Незаконное рыболовство.

Расчет стоимости возмещения вреда, причиненного уничтожением, незаконным выловом водных биологических ресурсов (браконьерством), осуществляется с использованием данных о размере вреда и величины утвержденных такс [18]. Так, например, размер причиненного ущерба вследствие незаконного вылова 999 экземпляров самцов кижуча, 429 самок кижуча, 276 самцов кеты, 117 самок кеты составил 2 617 050 рублей [19].

Соотношение платности использования водных ресурсов и водных биологических ресурсов приведено в таблице 1.

По итогам проведенного сравнительного анализа, просматривается большое сходство двух систем платности использования водных ресурсов и водных биологических ресурсов в сфере хозяйственного использования.

В этих системах определена методология расчета и используются условные единицы оценки стоимости ресурса (ставки и коэффициенты).

Вместе с тем, разрешенное воздействие на ресурс имеет отличие. Так, стоимость восстановления нарушенного состояния водных биологических ресурсов определяется на основе фактических расходов, а водных ресурсов – на основе ставок платы.

Таблица 1

Соотношение платности использования водных ресурсов и водных биологических ресурсов

Параметры использования	***Водные биоресурсы***	**Платность**	***Водные ресурсы***	**Платность**
Хозяйственное использование ресурса	Вылов (добыча) водных биоресурсов	Ставки сбора	Забор (изъятие) водных ресурсов	Ставки платы
	Использование рыбопромысловых участков	Коэффициенты платы и добычи (вылова) водных биоресурсов	Использования акватории водных объектов	Ставки платы

Разрешенное воздействие на ресурс	Согласование размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрения новых технологических процессов, влияющих на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания	Фактические расходы на восстановление нарушенного состояния	Разрешение на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду	Ставки платы
Незаконное воздействие на ресурс	Нарушения рыбохозяйственного законодательства (незаконное рыболовство)	Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб	Нарушения водного законодательства	Таксы для исчисления размера вреда и различные коэффициенты, фактические затраты на восстановление
	Нарушения рыбохозяйственного законодательства (хозяйственная деятельность)	Суммарная величина понесенных убытков		

Случаи платы за незаконное воздействие на ресурс также имеют различия. Так, оплата за незаконное воздействие на водные биологические ресурсы рассчитывается с использованием такс (незаконное рыболовство) и с использованием методик для определения суммарной величины понесенных убытков (хозяйственная деятельность). Стоимость возмещения вреда, причиненного водным ресурсам, определяется на основании такс и коэффициентов. При этом учитываются фактические затраты на восстановление ресурса.

В настоящее время прорабатывается вопрос перехода от натуральной к монетарной форме ответственности хозяйствующих субъектов за возмещение вреда, причиняемого водным биоресурсам. В связи с этим, актуальной становится тема методологии установления нормативного показателя «компенсационных выплат» – природоохранного неналогового платежа, взымаемого в целях компенсации

затрат, понесенных на восстановление нарушенного состояния природных ресурсов и возмещение причиненного им вреда.

По нашему мнению, такой показатель в разрезе рыбохозяйственных бассейнов, их частей или отдельных водных объектов, может быть определен на основе комплексного дифференцированного подхода, учитывающего затраты на изучение, охрану, воспроизводство и мониторинг водных биоресурсов, нормативные показатели отчислений на реновацию основных фондов, а также показатели эффективности мероприятий по возмещению вреда [18]. Примерный алгоритм расчета «компенсационных выплат» приведен в «Практическом руководстве по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности» [14, с. 201-202].

Размеры компенсационных выплат должны устанавливаться с учетом необходимого компромисса между бизнесом и публичной властью, не допускающим с одной стороны введение дополнительных финансовых нагрузок, приводящих к ухудшению социально-экономических последствий хозяйственной деятельности (например, рентабельности производства, роста тарифов, стоимости услуг), а с другой, обеспечивающих реализацию мер по сохранению и устойчивому использованию водных биоресурсов.

В показатели «компенсационных выплат», по-нашему мнению, не должны включаться удельные расходы, связанные со строительством новых и реконструкцией действующих рыбоводных, рыбоводно-мелиоративных и других производственных мощностей, обеспечивающих возмещение (компенсацию) вреда.

В виду существенных расходов на эти цели, как со стороны бизнеса, так и публичной власти, а также отсутствия механизмов накопления и расходования, решение по этому вопросу должны приниматься Правительством Российской Федерации [14, с.110].

Многие специалисты считают, что экономические показатели оценки возмещения биологических компонентов экосистем (например, утраты водных биоресурсов или истощения водных ресурсов),

должны носить компенсационный характер. То есть, быть ориентированными не на расчет ущербов, наносимых одним видом хозяйственной деятельности другому, а на установление затрат (пусть гипотетических), которые необходимо понести обществу для восстановления потери их регулярной функции, связанные с деградацией экосистем, обусловленной его деятельностью [6, с. 322]. Однако, исполнение этого предложения, скорее всего, вопрос отдаленного будущего.

Основой для расчета компенсационных выплат, по нашему мнению, могут выступить ставки сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов. При этом, показатели ставок сбора за пользование водными биоресурсами, установленные статьей 333.3 Налогового кодекса РФ более десяти лет назад, очевидно, требуют современной переоценки (актуализации), как и таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. № 515.

Принятые задолго до вступления в силу Федерального закона от 20 января 2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» они не исходят из его положений. В итоге – до сих пор в указанном законе не определено кем устанавливается порядок утверждения этих такс, как и не установлен сам порядок [14, с.11].

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» — URL: http://garant.ru (дата обращения 18.10.2017 г.).
[2] Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» — URL: http://garant.ru (дата обращения 18.10.2017 г.).
[3] Налоговый кодекс. Часть 2. — URL: http://garant.ru (дата обращения 01.02.2017 г.).
[4] Приказ Федерального агентства по рыболовству от 25.11.2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» — URL: http://garant.ru (дата обращения 01.02.2017 г.).
[5] *Торцев А.М., Студенов И.И.* О возмещении вреда, наносимого водным биоресурсам (на примере Архангельской области) // В сборнике: Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, – 2017. – 240 с. – С. 202-204.
[6] *Горбачев С.А.* Методология и практика оценки ущерба водным биоресурсам от хозяйственной деятельности / под ред. Д.Э. Ивантера. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2010. – 383 с.
[7] Водный кодекс Российской Федерации – URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 16.03.2017 г.).
[8] Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 17.03.2017 г.).
[9] Постановление Правительства РФ от 14.12.2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 17.03.2017 г.).
[10] Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 17.03.2017 г.).
[11] Приказ Минприроды России от 13.04.2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 17.03.2017 г.).
[12] Сайт Федеральный и арбитражные суды Российской Федерации – URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения 20.03.2017 г.).

[13] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 05.04.2016 г. № 130 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию начальной цены предмета конкурса (лота) на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 20.03.2017 г.).

[14] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности. Монография. / Под общей редакцией А.Н. Белоусова. – М.: Эдитус, 2016. – 272 с.

[15] *Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Студенов И.И.* О разработке Стратегии сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания // Журнал «Рыбное хозяйство». – 2015. – № 3. – С. 29-34.

[16] Электронная торговая площадка ТЭК-ТОРГ – URL: http://rn.tektorg.ru (дата обращения 17.03.2017 г.).

[17] Официальный сайт Управление Генеральной прокуратуры РФ в СЗФО – URL: http://genprok-szfo.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=3895 (дата обращения 17.03.2017 г.).

[18] *Белоусов В.Н., Воронков В.Б.* О натуральной и монетарной формах возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам // «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГаК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.). – М: МИИГаК, – 2017, – с. 142-146.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПЛАТНОСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ БИОРЕСУРСАМИ ПРИ ПРАВОМЕРНОЙ И НЕПРАВОМЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ[8]

Торцев А.М., Студёнов И.И.

В настоящем очерке проведен сравнительный анализ показателей платности пользования водными биоресурсами при осуществлении рыболовства (правомерного и неправомерного) и возмещении (компенсации) правомерного вреда, причиняемого водным биоресурсам в результате осуществления хозяйственной деятельности на примере Архангельской области.

В Архангельской области компенсационные мероприятия осуществляются, в подавляющем большинстве случаев, посредством искусственного воспроизводства молоди лосося атлантического (семги) и кумжи. Учитывая, что в области, не смотря на принимаемые меры, имеются случаи осуществления незаконного вылова семги и кумжи, проведен сравнительный анализ стоимостных характеристик осуществления рыболовства, возмещения вреда хозяйствующими субъектами и возмещения вреда в результате уничтожения, незаконного вылова водных биоресурсов (браконьерства). В целях проведения анализа, за основу использован объем водных биоресур-

[8] Подготовлено по материалам статьи: *Торцев А.М.* Сравнительный анализ отечественных подходов к возмещению вреда, наносимого водным биоресурсам / *А.М. Торцев, И.И. Студёнов, А.Н. Белоусов* // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 184-196. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.13.

сов равный 100 кг во всех случаях. Во всех указанных видах использования осуществляется безвозвратное изъятие водных биоресурсов из экосистем посредством добычи или нанесения вреда.

Расчет стоимости использования водных биоресурсов для целей рыболовства определяется в отношении каждого объекта водных биологических ресурсов как произведение соответствующего количества объектов водных биологических ресурсов и ставки сбора, установленной для соответствующего объекта водных биологических ресурсов [1]. Данные представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Данные по стоимости осуществления правомерного рыболовства во внутренних водах

Показатель	Стоимость, рублей	
	Лосось атлантический (семга)	Кумжа
Объем водного биоресурса, предоставленный в пользование, кг	100	100
Ставка сбора за пользование объектом водного биоресурса, рублей / тонна (рублей / кг) [1]	5 000 (5)	3 000 (3)
Стоимость осуществления рыболовства 100 кг ресурса, рублей	500	300

Расчет стоимости возмещения вреда, причиненного уничтожением, незаконным выловом водных биоресурсов (браконьерством), рассчитывается с использованием данных о размере вреда, средней массы одного экземпляра вида водного биоресурса и величины утвержденных такс. Данные представлены в Таблице 2.

Таблица 2

Данные по стоимости возмещения вреда, причиненного в результате неправомерное рыболовство

Показатель	Стоимость, рублей	
	Лосось атлантический (семга)	Кумжа
Ущерб, кг	100	100
Средняя масса 1 экз. кг [2],	4,125	1,1
Количество экземпляров	25	91
Такса за 1 экземпляр, независимо от веса и размера [3], рублей	1250	580
Стоимость компенсации 100 кг ущерба, рублей	31 250	52 780

В соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам [4, часть 3], расчет количества личинок (молоди) водных биоресурсов, необходимого для компенсации ущерба посредством искусственного воспроизводства, рассчитывается с использованием данных о размере вреда, средней массы одной воспроизводимой молоди и промыслового возврата. Стоимость воспроизводства водных биоресурсов определялась по сведениям государственных рыбоводных заводов. Данные представлены в Таблице 3.

Таблица 3

Данные по стоимости возмещения вреда хозяйствующими субъектами, причиненного правомерной хозяйственной деятельностью

Показатель	Стоимость, рублей	
	Лосось атлантический (семга)	Кумжа
Ущерб, кг	100	100
Средняя масса 1 экз. кг [2],	4,125	1,1
Количество экземпляров [4]	485	1818
Стоимость искусственного воспроизводства 1 экземпляра, рублей	271,02	271,02
Стоимость компенсации 100 кг ущерба, рублей	131 445	492 714

В соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам [4, часть 2], расчет стоимости возмещения вреда рассчитывается с использованием данных о стоимости лосося атлантического (семги) и кумжи (форели), размещенных в сети Интернет. Данные представлены в Таблице 5.

Таблица 4

Данные по стоимости возмещения вреда хозяйствующими субъектами, причиненного неправомерной хозяйственной деятельностью

Показатель	Стоимость, рублей	
	Лосось атлантический (семга)	Кумжа
Ущерб, кг	100	100
Стоимость 1 кг, рублей	900	516
Стоимость компенсации 100 кг ущерба, рублей	90 000	51 600

Сравнительные экономические показатели использования атлантического лосося (семги) и кумжи в различных целях для хозяйствующих субъектов приведены на рисунке 1.

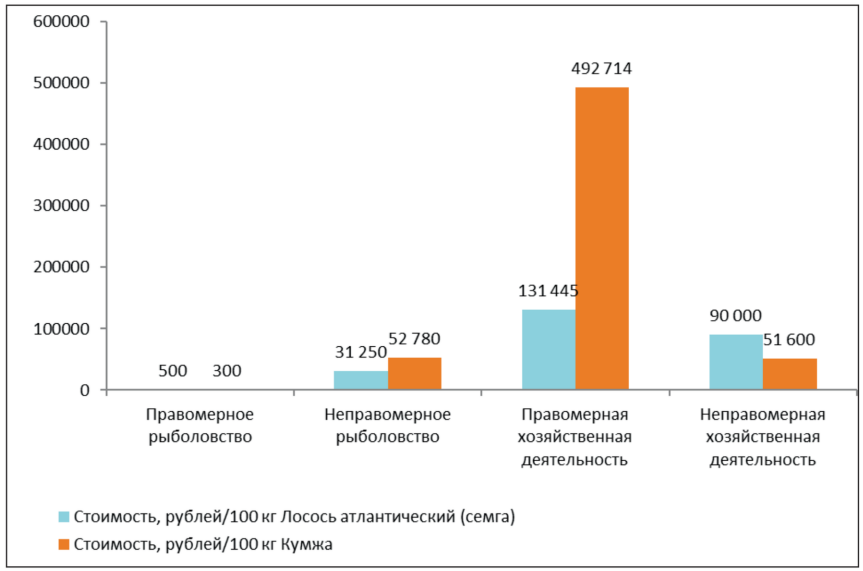


Рисунок 1. Стоимость использования лосося атлантического (семги) и кумжи в условиях **правомерной и неправомерной** *деятельности*

Таким образом, стоимость использования 100 кг атлантического лосося (семги) и кумжи при возмещении вреда больше в 263 раза и в 1642 раза, чем использование ресурса для целей рыболовства соответственно. В свою очередь стоимость использования 100 кг атлантического лосося (семги) и кумжи при возмещении вреда больше в 63 раза и в 176 раза, чем использование ресурса для целей незаконного рыболовства.

Такая ситуация ставит в неравное положение хозяйствующих субъектов, возмещающих ущерб и лиц, осуществляющих незаконный вылов водных биоресурсов. Следует также отметить, что стоимость 1 экземпляра лосося атлантического (семги), выловленного в

реках области, намного выше в торговых сетях, чем размер таксы за ее незаконный лов.

Очевидно, предоставление в правомерное использование водных биоресурсов путем изъятия ресурсов из экосистем осуществляется по двум различным не связанным между собой методологически направлениям: ставки сбора и оценка вреда с возмещением в натуральном и эквивалентном выражении.

Нельзя не сказать о том, что рыбохозяйственное использование водных биоресурсов, в соответствии с концепцией устойчивого развития, осуществляется в пределах их общедопустимых уловов и рекомендованных объемов. В этих рамках осуществляется стабильное изъятие части популяций водных биоресурсов, которое не наносит им чрезмерного вреда и обеспечивает их достаточно стабильное состояние. Вместе с тем, нанесение правомерного вреда водным биоресурсам в результате осуществления хозяйственной деятельности, как уже отмечалось, также может происходить в пределах устойчивости популяций водных биоресурсов [5, с. 333].

Приведенный пример (см. рисунок 1)**, очевидного расхождения экономических условий осуществления правомерной и неправомерной деятельности, указывает на необходимость формирования единых, гармоничных принципов платности использования водных биоресурсов и природопользования в целом.**

В основе такого подхода может лежать переход на единую систему платности правомерного использования водных биоресурсов, по аналогии с платой за пользование водными ресурсами, **на основе ставки сбора за пользование водными биоресурсами, как научно обоснованной величины, в пределах установленного допустимого уровня (норматива) воздействия.** В случае когда показатель воздействия превышает эту величину ставка сбора может увеличиваться с учетом поправочного коэффициента, уравнивающего ее с реальным уровнем затрат, необходимым для возмещения вреда, который в свою очередь, должен учитывать соотношение экономических показателей утраченных и восполненных ресурсов. В принципе, подобная система ставок платы существуют при использовании водных ресурсов (использование акватории, забор воды, сброс сточных вод).

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Налоговый кодекс. Часть 2. — URL: http://garant.ru (дата обращения 01.02.2017 г.).

[2] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 30.01.2015 г. № 25 «Об утверждении Методики расчета объема добычи (вылова) водных биологических ресурсов, необходимого для обеспечения сохранения водных биологических ресурсов и обеспечения деятельности рыбоводных хозяйств, при осуществлении рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства)» — URL: http://garant.ru (дата обращения 27.01.2017 г.).

[3] Постановление Правительства РФ от 25.05.1994 г. № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 17.03.2017 г.).

[4] Приказ Федерального агентства по рыболовству от 25.11.2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» — URL: http://garant.ru (дата обращения 01.02.2017 г.).

[5] *Горбачев С.А.* Методология и практика оценки ущерба водным биоресурсам от хозяйственной деятельности / под ред. Д.Э. Ивантера. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2010. – 383 с.

ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТОРОН ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ВРЕДА

Торцев А.М., Белоусов А.Н., Глибко О.Я.

В настоящее время возмещение вреда, нанесенного водным биоресурсам и среде их обитания, осуществляется по следующим направлениям:

- искусственное воспроизводство водных биоресурсов;
- рыбохозяйственная мелиорация водных объектов;
- акклиматизация водных биоресурсов;
- создание новых, расширение или модернизация существующих мощностей, обеспечивающих проведение указанных выше мероприятий по возмещению вреда [1].

Принятие нормативно-правовых актов в сфере возмещения вреда с отсылочными нормами по организации и проведению мероприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации водных объектов и акклиматизации водных биоресурсов привело к регламентации таких процедур по аналогии с проведением работ в рамках государственного задания, где происходит взаимодействие двух сторон.

Следствием сложившейся ситуации является отсутствие синхронизации деятельности в системе трех сторон: Росрыболовство (его территориальный орган) – хозяйствующий субъект – специализированная рыбохозяйственная организация, а также формальный подход к исполнению возложенных на них обязательств по возмещению вреда и способствующих этому биотехнических мероприятий.

Рассмотрим более подробно отношения сторон при возмещении вреда, причиняемого водным биоресурсам.

1. ИСКУССТВЕННОЕ ВОСПРОИЗВОДСТВО ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ

Одним из элементов механизма возмещения в натуральной форме вреда путем искусственного воспроизводства водных биоресурсов выступает двухсторонний договор между Росрыболовством (его территориальным органом) и хозяйствующим субъектом. Договор заключается после включения, предусмотренных им мероприятий в План по искусственному воспроизводству водных биоресурсов. Предметом договора является выпуск определенного количества молоди (личинок) водных биоресурсов установленной навески в водные объекты рыбохозяйственного значения в целях возмещения причиняемого вреда.

Необходимо отметить, что Росрыболовство (его территориальные органы) заключают с хозяйствующим субъектом договор, который он фактически выполнить не может в виду отсутствия у второй стороны договора соответствующего оборудования, технологий и специалистов.

Хозяйствующий субъект для исполнения вышеуказанного договора привлекает специализированную организацию, заключая второй договор. В свою очередь, специализированная организация проводит мероприятия по возмещению вреда в соответствии с регламентирующими процедурами и под контролем Росрыболовства (его территориальных органов), которое фактически стороной второго договора не является (рис. 1).

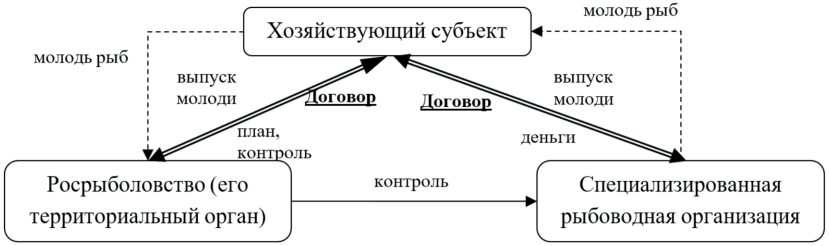


Рис. 1. Схема взаимодействия сторон при осуществлении искусственного воспроизводства водных биоресурсов.

2. Рыбохозяйственная мелиорация водных объектов

Территориальные органы Росрыболовства, на основании заявок хозяйствующих субъектов, утверждают планы мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации водных объектов [2]. Договор с хозяйствующим субъектом не заключается. Учитывая отсутствие соответствующих мощностей и специалистов по проведению таких работ, хозяйствующие субъекты привлекают специализированную организацию, заключая договор. В свою очередь, специализированная организация проводит мероприятия по возмещению вреда в соответствии с регламентирующими процедурами и под контролем территориальных органов Росрыболовства, которые фактически стороной договора не является (рис. 2).

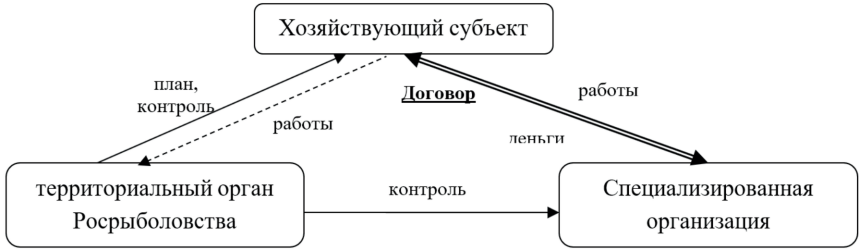


Рис. 2. Схема взаимодействия сторон при осуществлении рыбохозяйственной мелиорации водных объектов

3. Акклиматизация водных биоресурсов

Росрыболовство, на основании заявок хозяйствующих субъектов, утверждает план проведения работ по акклиматизации водных биоресурсов [3]. Договор с хозяйствующим субъектом не заключается. Учитывая отсутствие соответствующих мощностей и специалистов по проведению таких работ, хозяйствующие субъекты привлекают специализированную организацию, заключая договор. В свою очередь, специализированная организация проводит мероприятия по возмещению вреда в соответствии с регламентирующими процедурами и под контролем территориальных органов Росрыболовства, которые фактически стороной договора не является (рис. 3).

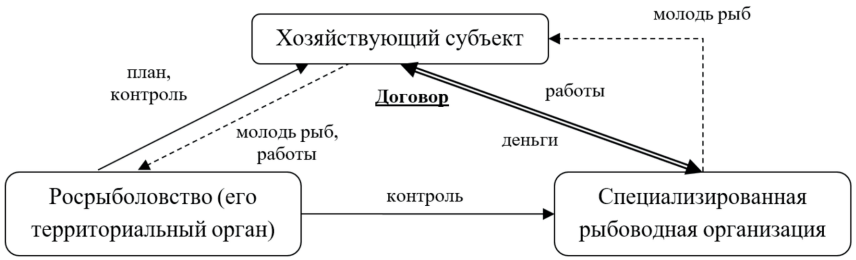


Рис. 3. Схема взаимодействия сторон при осуществлении акклиматизации водных биоресурсов.

4. Негативные моменты во взаимодействии сторон

1) Затруднения во взаимодействии сторон при проведении компенсационных мероприятий. Фактически хозяйствующий субъект только оплачивает специализированной организации проведение работ по возмещению вреда, наносимого в ходе реализации проекта. Контроль от начала до конца процесса возмещения вреда осуществляет Росрыболовство (его территориальные органы). При этом отношения между Росрыболовством (его территориальными органами) и специализированной организацией не имеют документарного оформления, что приводит к необходимости взаимодействия при участии хозяйствующего субъекта. Зачастую эта ситуация разрешается таким образом, что все компенсационные мероприятия и планируются, и осуществляются непосредственно при участии только специализированной организации и органов Росрыболовства, а роль хозяйствующего субъекта становится сугубо формальной и сводится лишь к подписанию подготовленных органами Росрыболовства и специализированной организацией документов.

2) Проблемы в ответственности сторон. Хозяйствующие субъекты не имеют в своем штате профильных специалистов для проведения соответствующего контроля хода работ по возмещению вреда. При этом хозяйствующие субъекты несут ответственность в случае наступления различного рода обстоятельств, препятствующих проведению таких мероприятий в установленные сроки (болезни рыб, гибель молоди рыб и др.). Специализированная организация может искусственно воспроизвести молодь водных биоресурсов и не найти потребителя на свою продукцию, особенно в случае длительного цикла выращивания, не укладывающего в рамки финансирования хозяйствующим субъектом проекта.
3) Проблемы в контроле качества и эффективности компенсационных мероприятий. Учитывая формальную роль хозяйствующего субъекта, который заинтересован только в «закрытии» его обязательств по возмещению вреда, при том, что обязательства специализированной организации заканчиваются после выпуска молоди, контроль качества проведенных работ становится второстепенной задачей, а эффективность компенсационных мероприятий не оценивается вовсе.

Таким образом, это негативно влияет на исполнение мероприятий по возмещению вреда, нанесенного водным биоресурсам и среде их обитания и, соответственно, на восстановление нарушенной природной среды и ее компонентов.

5. Совершенствование взаимодействия сторон

В целях устранения изложенных негативных моментов и синхронизации деятельности сторон в сфере возмещения вреда, считаем целесообразным переход к трехстороннему договору возмещения вреда (далее – Договор).

Договор заключается хозяйствующим субъектом на основании соответствующего согласования Росрыболовства (его территориаль-

ного органа) и Плана искусственного воспроизводства водных биоресурсов / Плана мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации водных объектов / Плана проведения работ по акклиматизации водных биоресурсов.

Типовая форма Договора разрабатывается на основании гражданского законодательства и законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. При этом необходимо дополнить законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов правовой нормой о понуждении хозяйствующего субъекта, действиями которого наносится вред водным биоресурсам и среде их обитания, к заключению Договора.

Сторонами Договора (рис. 4) выступают:

- хозяйствующий субъект (как заказчик) – юридическое или физическое лицо, в т.ч. индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность, в результате которой оказывается негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, требующее возмещения вреда;
- специализированная организация (как исполнитель) – юридическое или физическое лицо, в т.ч. индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность в сфере искусственного воспроизводства водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации водного объекта, акклиматизации водных биоресурсов;
- Росрыболовство (его территориальный орган) (как контрольный орган) – государственный орган, осуществляющий функции по государственному контролю в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания.

Предметом договора будет являться исполнение обязательств по возмещению вреда, наносимого водным биоресурсам, отраженного условиями заключения Росрыболовства (его территориального органа) о согласовании хозяйственной деятельности, с указанием вида мероприятия и его количественных и качественных значений, наименования водного объекта рыбохозяйственного значения и срока исполнения мероприятия.

В целях реализации долгосрочных договоров и обеспечения должного контроля, в Договоре целесообразно выделить этапы реализации мероприятий по возмещению вреда и определить сроки их исполнения.

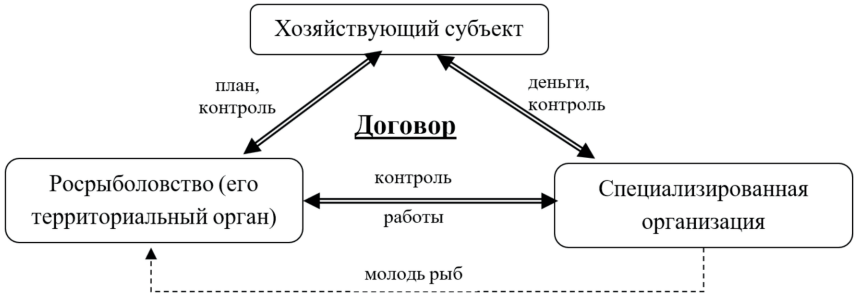


Рис. 4. Универсальная схема взаимодействия сторон в ходе возмещения вреда в условиях трехстороннего договора.

Договор определяет обязанности:

- хозяйствующего субъекта – обеспечить исполнение условий Договора, в т.ч. по реализации мероприятий по возмещению вреда, своевременному перечислению исполнителю необходимых денежных средств, содействие контрольному органу в осуществлении им контроля правильности и полноты исполнения условий Договора и прочее;
- специализированной организации – полного, своевременного и качественного исполнения предусмотренных Договором работ и биотехнических мероприятий, содействие заказчику и контрольному органу в осуществлении ими исполнения условий Договора и прочее.
- Росрыболовства (его территориального органа) – обеспечение заказчика и исполнителя информацией, необходимой для организации и осуществления мероприятий по возмещению вреда, контроля их реализации, документального оформления результатов исполнения, оценке эффективности.

В случае исполнения ненадлежащим образом или неисполнения условий Договора, в т.ч. нарушения срока исполнения Договора, заказчик или исполнитель несут ответственность. При неисполнении по субъективным причинам мероприятий по компенсации ущерба (условий Договора) со стороны хозяйствующего субъекта или специализированной организации возможна уплата неустойки (штрафа, пени), в том числе в случае просрочки исполнения мероприятий. В случае исполнения ненадлежащим образом или неисполнения условий Договора вследствие наступления обстоятельств непреодолимой силы стороны освобождаются от ответственности.

Кроме того, целесообразно разработать механизм:

- изменения договора, в случае реализации хозяйствующим субъектом только части проекта; при условии оценки фактически нанесенного ущерба и его согласования с Росрыболовством или его территориальными органами, а также в случае невозможности исполнения изначально запланированных мероприятий вследствие наступления обстоятельств непреодолимой силы (продление срока договора, изменение вида компенсационных мероприятий);
- расторжения договора в случае отказа хозяйствующего субъекта от реализации согласованного проекта и, соответственно, не нанесения ущерба.

Ведение контролирующим органом реестра договоров создаст дополнительный действенный механизм контроля исполнения мероприятий по возмещению вреда.

Практическая реализация указанных предложений потребует внесения изменений в ряд нормативно-правовых актов в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Целесообразно дополнить такими нормами статью 50 Федерального закона [4] и Положение о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания. Кроме того, в связи с множеством документов, регулирующих указанную сферу деятельности и их разобщенностью, в целях систематизации мер по возмещению (компенсации) вреда, рационально разработать отдельное положение (порядок) по возмещению вреда, наносимого водным биоресурсам и среде их обитания.

Необходимо отметить, что трехсторонний договор возмещения вреда – носит универсальный характер и может использоваться при всех допустимых направлениях возмещения вреда, как путем биотехнических мероприятий, а также мероприятий по охране водных биоресурсов и регулированию рыболовства, способствующих сохранению водных биоресурсов.

Договор может использоваться как при натуральной форме, так и монетарной форме реализации ответственности. Через договор могут передаваться средства «компенсационных выплат» на осуществление целевых мероприятий по возмещению вреда. В этом в случае, он позволяет избежать рисков, сопряженных с реализацией мероприятий по возмещению вреда за счет средств «компенсационных выплат», изложенных, а предыдущем разделе.

Таким образом, переход к трехстороннему договору возмещения вреда позволит синхронизировать деятельность, обеспечить оптимальные условия реализации ответственности каждой из заинтересованных сторон, нивелировать, возможные конфликты интересов, что несомненного положительно повлияет на процесс организации восстановления нарушенных природных компонентов. Кроме того, обеспечит реализацию оптимальных правовых норм, а также формирование единой судебной практики в сфере ответственности за возмещение вреда.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Торцев А.М., Студёнов И.И.* Разработка новой модели реализации мероприятий по компенсации ущерба, наносимого водным биоресурсам и среде их обитания // Интернет-журнал «Науковедение». – 2015. – Т. 7. – № 1 (26).

[2] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 26.12.2014 г. № 530 «Об утверждении Порядка проведения

рыбохозяйственной мелиорации водных объектов» — URL: http://garant.ru (дата обращения 30.08.2017).

[3] *Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Студёнов И.И.* О разработке Стратегии сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания // Журнал «Рыбное хозяйство». – 2015. – № 3. – С. 30.

[4] Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» — URL: http://garant.ru (дата обращения 30.08.2017).

О СООТНОШЕНИИ УТРАЧЕННЫХ И ВОСПОЛНЯЕМЫХ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ

Белоусов А.Н.

Принцип разумного соотношения экономических показателей утраченных и восполняемых ресурсов, является одним из основных в современной международной практике организации и проведения мероприятий по возмещению экологического вреда [1].

Определение размера экологического вреда в натуральном и стоимостном выражении производится с учетом всего ряда мероприятий (первичных, дополнительных и компенсационных) по его возмещению.

Стоимость мероприятий определяется эквивалентно ценности утраченных природных ресурсов и/или производимых ими услуг, что обеспечивает выбор «разумных» в стоимостном выражении вариантов мер по его возмещению [2].

Данный принцип (условие) представляет особый интерес в контексте экологической ответственности, поскольку в этой связи часто подчеркивается необходимость избегать вариантов восстановления (возмещения), сопряженных с «чрезмерными» расходами, т.е. с расходами, несоразмерными с ожидаемыми экологическими или экономическими выгодами. С экономической точки зрения проведение анализа рентабельности является одним из эффективных средств, для выявления такой диспропорции.

Пример из отечественной практики:

Расчетный ежегодный показатель вреда, причиненного водным биоресурсам строительством и эксплуатацией Нижне-Черекских ГЭС, составляет 10 тонн. В соответствии с обоснованием, мероприятий по возмещению вреда, выполненных ФГБНУ «ВНИРО» в 2010 году для его возмещения рекомендован ежегодный выпуск 853,0 тыс. штук сеголеток ручьевой форели (жилой формы каспийской кумжи – терского лосося). Затраты на проведение этой работы оцениваются порядка 73 млн.рублей, а возможная стоимость продукции промвозврата, даже при «фантастическом» показателе 1000 руб./кг, может составить только 10 млн.рублей.

Очевидно, что подобное направление возмещения вреда не рентабельно и требует коренного пересмотра и оптимизации.

В Европейской директиве об ответственности [2] компетентному органу предоставляется право по своему усмотрению решать, что не следует больше принимать никаких дальнейших восстановительных мер, если, кроме всего прочего, стоимость восстановительных мер, подлежащих реализации для восстановления исходных условий или аналогичного уровня, будет несоразмерна с потенциальными экологическими или экономическими выгодами.

В отечественной практике механизмы соотнесения экономических показателей утраченных и восполняемых ресурсов были отражены в ранее действующей «Временной методике оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах» [3]. Это позволяло обоснованно уравнивать в стоимостном выражении объемы утраченных малоценных и объемы восстановления (воспроизводства) ценных и особо ценных в промысловом отношении видов рыб.

Так, пунктом 4.3., указанной Временной методики, при определении объемов мероприятий по возмещению вреда (установлению мощности рыбоводного объекта) вводился поправочный коэффициент к объему потерь рыбных запасов. Этот коэффициент определялся отношением стоимости теряемой рыбопродукции к стоимости

продукции промыслового возврата (в современном понимании – возмещаемой, восстанавливаемой продукции) в оптовых ценах.

Указанный механизм, широко применялся при оценке и возмещении вреда, причиняемого водным биоресурсам в постсоветский период, до выхода в 2011 году «Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» [4], и являлся основой компромиссного принципа бесконфликтного (насколько это возможно) взаимоотношения сторон при комплексном использовании водных ресурсов, неотъемлемым элементом расчетной модели оценки вреда (ущерба) в сфере природопользования.

К сожалению, из современной Методики [4] эти положения исключены, так как их исполнение влечет возможное сокращение объемов компенсационных мероприятий и соответственно стоимостных показателей. Это обстоятельство не совпадает с интересами рыбохозяйственных организаций (в основном государственных), которые воспринимают приходящие к ним от хозяйствующих субъектов средства на проведение мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, как существенный дополнительный источник финансирования.

О необходимости учета соотношения экономических показателей утраченных и восполняемых ресурсов, указывали специалисты ФГБНУ «ВНИРО» разработчики современной Методики исчисления вреда, причиняемого водным биоресурсам. Они отмечали, что в Методике не описан расчёт поправочного коэффициента на разность в стоимости теряемых и воспроизводимых водных биоресурсов, хотя на практике при оценке объёма компенсационных затрат он обязательно должен применяться [5].

В определенной мере сложившуюся ситуацию исправляет национальный стандарт «Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Методология принятия управленческих решений для сохранения водных биоресурсов и среды их обитания» [6], пунктом 7.3.1.5, которого предусмотрено, что выполнение мероприятий по возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам, планируется в объеме, эквивалентном последствиям негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности с учетом поправочного коэффициента к объему потерь водных биоресурсов.

Поправочный коэффициент может быть как понижающим (при значении < 1), так и повышающим (при значении > 1) расчетные показатели, причиняемого вреда.

Рассмотрим пример расчета поправочного коэффициента с использованием экономических показателей, взятых в соответствии с показателями ставок сбора за пользование водными биоресурсами, установленными в пункте 4 статьи 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации [7].

Пример расчета поправочного коэффициента:

Вред при строительстве и эксплуатации Нижне-Черекских ГЭС наносится водным биоресурсам р. Черек наибольшее хозяйственное значение, среди которых имеют ручьевая форель (жилая форма каспийской кумжи – терского лосося) и терский усач, удельный вес которых в составе ихтиофауны 20 и 10 %% соответственно. Остальные 70% приходятся на малоценные и сорные виды рыб.

Пунктом 4 статьи 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 29.11.2007 № 285-ФЗ), установлены ставки сбора для форелей всех видов и усача в размере 1200 рублей и прочих видов в размере 20 рублей за тонну.

Возмещение (компенсация) вреда планируется путем выпуска молоди ручьевой форели.

Значение поправочного коэффициента: 1200 х 0,2 + 1200 х 0,1 + 20 х 0,7 / 1200 = 0,312

При общем размере, причиненного вреда всем видам водных биоресурсов – 10 т., возмещению подлежит 10 х 0,312 = 3,12 т в случае его возмещения в виде искусственного воспроизводства ручьевой форели (понижающее действие).

Возмещение (компенсация) вреда планируется путем выпуска молоди сазана.

Размер ставки сбора для сазана установлен в размере 150 рублей за тонну.

Значение поправочного коэффициента: 1200 х 0,2 + 1200 х 0,1 + 20 х 0,7 / 150 = 2,493

При общем размере, причиненного вреда всем видам водных биоресурсов – 10 т., возмещению подлежит 10 х 2,493 = 24,93 т в случае его возмещения в виде искусственного воспроизводства сазана (повышающее действие).

В отличие от советского периода, когда в качестве исходных показателей использовались оптовые цены, в настоящее время, по нашему мнению, наиболее объективную (документально подтвержденную) картину соотношения экономической ценности отдельных водных биоресурсов предоставляет сравнение показателей ставок сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, установленных статьей 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации. Так как, при их разработке использовался комплексный дифференцированный подход учитывающий доходность отдельных видов продукции, их потребительскую ценность, условия и районы промысла, а также затраты связанные с изучением, охраной и воспроизводством водных биоресурсов.

Вместе с тем также существует мнение отдельных специалистов, что для определения рассматриваемого соотношения надо сравнивать стоимость выпускаемой продукции из того или иного объекта водных биоресурсов. Однако учитывая различную номенклатуру продукции, различные региональные ценообразующие показатели, а также то обстоятельство, что многие виды водных биоресурсов, представляют интерес только с точки зрения объектов спортивного и любительского рыболовства сравнение по стоимости продукции будет весьма затруднительно и недостоверно.

В настоящее время Росрыболовством проводится работа по совершенствованию Методики исчисления вреда, причиняемого водным биоресурсам [4] и подготовке её новой редакции, в которой, по-нашему мнению, изложенные положения о соотношении утраченных и восполняемых ресурсах должны обязательно найти свое отражение.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* Международная теория и практика мероприятий по сохранению биоразнообразия, подходов к его стоимостной оценке и мерам по восстановлению и воз-

мещению// журнал «Рыбное хозяйство». 2015. № 1, – с. 13-16; № 2, – с. 14-18.

[2] Директива Европейского парламента и Совета ЕС «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» от 21.04.2004 № 2004/35/CE.

[3] Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (1989 г.), утверждена Минрыбхозом СССР и Госкомприродой СССР, согласована Минфином СССР, Госпланом СССР и Госстроем СССР. – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 07.08.2017).

[4] Методика исчисления размеров, причиненного водным биологическим ресурсам, утверждена приказом Росрыболовства от 25 ноября 2011 г. № 1166.

[5] *Морщинина Н.В., Медянкина М.В., Зеленихина Г.С., Соколова С.А., Черникова О.А.* О применении методики исчисления размера вреда водным биоресурсам// Журнал Экология производства, № 8, 2012, с. 12-18.

[6] Национальный стандарт «Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Методология принятия управленческих решений для сохранения водных биоресурсов и среды их обитания», утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 сентября 2017 г. № 1115-ст, вступает в силу с 1 марта 2018 года.

[7] Налоговый кодекс. Часть 2. — URL: http://garant.ru (дата обращения 01.02.2017 г.).

СРЕДООБРАЗУЮЩАЯ РОЛЬ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ, ПРИЧИНЯЕМОГО ИМ ВРЕДА

Аверьянов Д.Ф.

Одним из основополагающих условий сохранения объектов растительного и животного мира является сохранения благоприятных условий среды их обитания. В отношении водных биоресурсов – это сохранение благоприятных условий водной среды.

Изучение живых систем водоёмов, показывает, что с ухудшением качества воды ухудшается и качественный состав её обитателей. Негативные изменения проявляются «в замене крупных длинноцикловых форм на формы мелкие, рано созревающие и короткоцикловые» [1]. В составе рыбного сообщества происходит уменьшение количества ценных в промысловом отношении видов, и увеличение доли второстепенных видов с повышенной скоростью воспроизводства и высоким темпом прироста биомассы [2]. В пресноводных экосистемах данная тенденция – способности рыб к выживанию выражается последовательностью:

лососевые → сиговые → карповые → окунёвые → щуковые

Как правило, на начальных стадиях подобных сукцессий имеет место рост общей массы рыбы в водоёме, что является закономерным следствием повышения эвтрофирования водной среды – ре-

акцией, направленной на понижение концентрации загрязнителя в воде. Однако потребительская и ценовая стоимость уловов рыбы при этом падает [2, 3]. Вслед за дальнейшим усилением эвтрофирования следуют процессы, способствующие снижению количества рыбных ресурсов:

- с увеличением массы органического вещества, для обеспечения процессов дыхания у живых и разложения отмерших организмов (детрита), возрастает потребление кислорода в воде, в результате чего усиливается риск и частота заморов рыбы в ночное и зимнее время [4];
- с уменьшением видового разнообразия в живых сообществах снижается способность полноценного использования кормовой базы, поскольку экологическая пластичность всякого вида биоресурсов ограничена, в частности, и по потребляемым видам корма.

Так, если у рыб семейств карповых и окунёвых в питание мелких особей преобладают организмы зоопланктона, более крупных – организмы бентоса, у крупных окунёвых и части карповых видов – рыба [1], то у щуковых, ведущих исключительно хищный образ жизни, планктон в качестве пищи используют лишь ранневозрастные стадии. При достижении длины тела 4-5 см, то есть уже в начальный период первого года жизни, мальки щуки переходят на питания рыбами меньшего размера, включая особей своего вида [5]. Не употреблённые в течение вегетационного периода кормовые организмы планктона и бентоса не формируют рыбную продукцию, но, разлагаясь, по мере отмирания, ухудшают санитарно-эпидемиологическое состояние водной среды, а, следовательно, условия жизни рыб в водоёме.

В то же время, водная среда является средой обитания самого человека. Без воды существование ни человеческого организма, ни человеческого общества невозможно в принципе.

Вода, наряду с углекислым газом, является основным компонентом построения органического вещества и живой материи, обеспечивает процессы обмена веществ внутренних биологических систем

и тканей. В зависимости от возраста её содержание в человеческом теле составляет 50 – 90 % общей массы. Ежедневно человеческому организму на поддержание данного баланса требуется ещё в среднем 2,5 литра воды [6].

Водные ресурсы важны и для цивилизации в целом, поскольку система обеспечения человека продуктом построена на «мокрых», т.е. использующих воду технологиях. «Вода – самый важный из вовлекаемых в человеческое хозяйство природных ресурсов» [7]. По массе ежегодного использования она на порядок превосходит все другие добываемые ресурсы, вместе взятые. «В процессе потребления ресурсов ежегодно перемещается около 300 млрд. т грунта и пород (включая вскрышные и вмещающие породы и все прочие непосредственно не потребляемые твердые вещества), тогда как из разнообразных водных источников в конце XX века каждый год отбиралось более 4000 км3 (4*1012 т) воды» [7]. Из чего следует, что вода нужна всем, для всего, постоянно и в громадном количестве. Особенно пресная вода, запасы которой в доступных для потребления источниках составляют менее 1 % от общих запасов воды на земле [6]. Причем требуется вода высокого качества, нормативы которого отражены в научно и практически обоснованных санитарных правилах и нормах [8].

На современном этапе развития одними из основных источников пресноводного водоснабжения социума являются поверхностные водоёмы – реки, озёра и, созданные на их основе, искусственные образования – пруды и водохранилища. Качество воды, в которых, определяется следующими критериями:

- качеством образующихся в атмосферы осадков, выпадающих на земную поверхность;
- качеством воды поверхностного стока, сформированного на основе качества атмосферных осадков и качественного состояния природных и антропогенных ландшафтов, занимающих территорию водного бассейна, формирующей сток;
- качеством подземных вод, также являющихся источником питания поверхностных водоёмов, качество которых зависит от каче-

ства почв, через которые они просачиваются, и от качества геологических пород, подстилающих водоносный горизонт;

- качеством вод, сбрасываемых в водоёмы после бытового и хозяйственного использования человеком;
- качеством воды, образующегося в водоёме в процессе жизнедеятельности организмов, населяющих его.

В настоящее время общий уровень развития производственных сил не позволяет обеспечить очистку хозяйственно-бытовых сточных вод и промышленных выбросов до должных нормативов. И общество вынуждено использовать поверхностные источники водоснабжения «как транзитные и очистные системы для отходов, а также для захоронения отходов» [6]. Поэтому нагрузка на очистку и доочистку воды до необходимого качественного уровня ложится, исключительно, на водные организмы. В связи с чем, значение последнего критерия становится крайне важным.

Содержащиеся в атмосферных осадках, поверхностном стоке и сточной воде загрязняющие элементы стимулируют жизнедеятельность бактерий, способствуя увеличению численности последних. Кроме этого, под воздействием солнечной энергии и углекислого газа, как постоянной составляющей атмосферы, в водной среде происходит процесс фотосинтеза, вследствие которого развиваются растительные организмы – фитопланктон и фитобентос, имеющие обыкновение не только насыщать водную среду кислородом, но достаточно быстро отмирать, а значит, подвергаясь воздействию бактерий, – гнить [9, 10].

Бактерии вкупе с растительными организмами формируют первичную продукцию. В процессе вегетации они вбирают в себя основную массу загрязняющих веществ, находящихся в воде, трансформируют их в состав клеток и молекул собственного тела, становясь при этом самыми массовыми носителями загрязнителей в водоёме.

Уменьшение количества первичной продукции происходит через пищевые цепи последующих звеньев водных организмов. Представителей первичной продукции поглощают организмы зоопланктона и зообентоса, последние выедаются мирными рыбами, мирными рыбами питаются рыбы хищные. Часть органического вещества первичной продукции используется потребителями для обеспечения своих энергетических нужд, другая часть – на увеличение массы тела. В целом количество образуемого в водоёме органического вещества, выраженное в единицах энергии (кДж/м^2), от бактерий и водорослей к хищным рыбам снижается в тысячи раз [11], а содержание загрязнителей в воде в десятки тысяч раз [12]. Таким образом, благодаря жизнедеятельности водных организмов, вода в водоёмах, сформированная из вод разного качества, приобретает необходимые потребительские свойства.

Совокупность жизнедеятельности водных организмов, начиная от первичного звена – бактерий и флоры к хищным рыбам, образует систему самоочищения воды. Система эта сложилась эволюционно, поэтому, принимая во внимание объёмы воды, которыми человечество пользуется в своей повседневной жизни, альтернативы ей на планете Земля нет.

Никакими техническими средствами и технологиями без участия гидробионтов невозможно обеспечить должного качества вод Мирового океана с его морями; ни рек, впадающих в моря, – Волги и Камы, Оби и Енисея, Лены и Дона, Невы, Печоры, Оки, Двины, других, меньших по величине, но не меньших по значимости источников потребления воды [13]. Состояние которых, самым непосредственным образом определяет состояние окружающей среды, качество здоровья и психоэмоциональное состояние, пользующихся ими, людей, качество производимой промышленной и сельскохозяйственной продукции, то есть качество всех сфер человеческой жизни [14, 15]. Поэтому не случайно санитарные нормы качества воды [8] и нормативы качества воды рыбохозяйственных водоёмов [16] имеют близкие значения по ряду основных показателей (табл. 1).

Таблица 1

Некоторые показатели предельно-допустимых значений качества вод (ПДК), г/м^3

№	Загрязнитель	ПДК	
		санитарные	рыбохозяйственные
1.	Взвешенные вещества	+0.25-0.75	+0.25-0.75
2.	Нефтепродукты	0.1	0.05
3.	БПК (O_2 г/м^3)	2.0-4.0	3.0
4.	ПАВ	0.5	0.5
5.	pH	6.0-9.0	6.5-8.5
6.	Фосфор	0.0001-0.05	0.0001-0.05
7.	Азот аммонийный	1.0	0.05
8.	Хлориды	0-4.0	0.001-5.0
9.	Нитраты	45.0	0.07-40.0
10.	Железо	0.05-0.1	0.05-0.1
11.	Никель	0.1	0.01

Отсюда следует, что главной стратегической функцией водных биологических ресурсов, наиболее значимой и интересной для человечества, как в экологическом, так и в экономическом аспектах, является функция поддержания жизнеобеспечивающих свойств воды, как безальтернативной составляющей части среды его обитания.

Это положение является одним из основных принципов, изложенных в третьей статье Федерального Закона Российской федерации «Об охране окружающей среды», где указано, что ***охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов следует рассматривать, как необходимое условие обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности***.

По отношению к водным биоресурсам данный принцип следует понимать так – количество и качество водных биоресурсов, включая рыб, в водоёме должно быть таким, чтобы их жизнедеятельность «доводила» очистку воды до состояния, соответствующего лучшему потребительскому качеству для нужд человеческого общества.

Исторически сложилось, что большей частью социума водные биоресурсы воспринимаются, прежде всего, как источник получения пищевого продукта, причём не самой первой необходимости [15] или объектами, сопряжёнными с проведением досуга.

Несколько выше статус водных биоресурсов там, где они имеют не только пищевое, но и экономическое значение. Как правило, это регионы, население которых имеет непосредственный доступ к крупным рыбопромысловым водоёмам – морям. В нашей стране, это окраинные территории с населением порядка 14,5%. Но и в этих регионах водные биоресурсы не всегда занимают приоритетное положение, как это следует из данных таблицы 2, где отражены численность населения и основные секторы экономики в порядки их значимости, подчерпнутые с официальных сайтов [17]. Основная же часть населения Российской Федерации с его проблемами проживает на внутренних территориях. Здесь же расположен и главный административный центр.

Вся общественная жизнь обеспечивается функционированием государственного аппарата. И его чиновники обязаны в первую очередь заниматься решением острых и насущных социальных проблем, включая внешние и геополитические, в ряду которых проблема охраны водных биоресурсов, в виду их низкого социального статуса, стоит не на первых позициях. Соответствующее отношение проявляется и у основной части населения.

Для наглядности обратим внимание на следующие факты.

Факт первый. Зарегулирование стока главных рек Волжского бассейна, где проживает более половины жителей Российской Федерации [18], изменило их водный режим и привело к потери нерестилищ проходных видов рыб, поднимающихся в пресные воды из Каспийского моря. Что поставило «под угрозу само существование

уникальных по численности волго-каспийских популяций русского осётра, севрюги и белуги».

В качестве единственного выхода из сложившегося драматического положения были выбраны «специализированные рыбохозяйственные попуски воды из Куйбышевского и Волгоградского водохранилищ в дельту Волги в нужное время и в необходимом количестве для обеспечения естественного размножения проходных и полупроходных рыб». Меры эти были предусмотрены постановлением Совета Министров СССР от 2 июня 1962 г. № 534, но должное его исполнение в силу ряда причин, включая причины объективного характера, не обеспечивается [19].

Таблица 2

Количество населения и основные секторы экономики в приморских регионах Российской Федерации

Западные и северные регионы	**Население и его доля в составе населения РФ (146519759 чел.), чел./%**		**Основные секторы экономики**	**Основные виды сельского хозяйства**
Калининградская обл.	963 100	**0.66**	Добыча полезных ископаемых; **Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие
Ленинградская обл.	1 792 629	1.22	Машиностроение; Приборостроение; Пищевая промышленность; Прочие	Животноводство; Птицеводство; **Рыбный промысел**
г. Санкт-Петербург	5 279 299	3.60		
Мурманская обл.	762 371	**0.52**	**Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие
Архангельская обл.	1 129 908	0.77	Лесная промышленность; Машиностроение; АПК; Добыча и переработка полезных ископаемых; ТЭК; **Рыбная промышленность;** Прочие	Животноводство; Птицеводство; **Рыбный промысел**
Ямало-ненецкий АО	536 326	0.37	Добыча полезных ископаемых; Пищевая промышленность	Животноводство; **Рыбный промысел**
Таймырский АО	38 372	0.03	Пищевая промышленность; Прочие	Животноводство
Республика Саха	959 875	0.66	Добыча и переработка полезных ископаемых; ТЭК; Лесная промышленность; Судостроение; Лёгкая промышленность; Пищевая промышленность	Животноводство; Растениеводство; **Рыбный промысел;** Прочие
Чукотский АО	50 150	0.03	Добыча полезных ископаемых; Пищевая промышленность	Животноводство; Охота; **Рыбный промысел;** Растениеводство
Магаданская обл.	146 275	**0.10**	**Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие
Камчатский край	316 328	**0.22**	**Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие

Восточные и южные регионы	**Население и его доля в составе населения РФ (146519759 чел.), чел./%**		**Основные секторы экономики**	**Основные виды сельского хозяйства**
Сахалинская обл.	487 419	0.33	Нефтегазовая промышленность; **Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие
Приморский край	1 928 962	**1.32**	**Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие
Хабаровский край	788 600	0.54	Машиностроение; Металлообработка; Электроэнергетика; Пищевая промышленность; **Рыбная промышленность;** Прочие	Растениеводство; **Рыбный промысел;** Прочие
Астраханская обл.	1 017 495	0.69	Добыча полезных ископаемых; Строительство; **Рыбная промышленность;** Прочие	**Рыбный промысел;** Прочие
Республика Калмыкия и Республика Дагестан	3 294 494	25	Добыча и переработка полезных ископаемых; Агропромышленный комплекс Прочие	Растениеводство; Животноводство; **Рыбный промысел и рыбоводство**
Ростовская обл.	4 235 560	2.89	ТЭК; Машиностроение; Пищевая промышленность; Прочие	Растениеводство; Животноводство; **Рыбоводство**
Краснодарский край	5 514 250	3.76	Пищевая промышленность; Прочие	Растениеводство; Животноводство; **Рыбный промысел и рыбоводство**

В дополнение данная процедура имеет место в середине мая, и в Куйбышевском водохранилище «попуск» – понижение уровня воды составляет 1,0-1,5 м ниже отметок, до которых уровень успевает подняться за период весеннего наполнения [20]. К этому времени полностью или частично откладывают икру ряд фитофильных рыб водоёма: щука, синец, лещ, плотва, окунь, судак и некоторые другие, – в частности, и на тех площадях, которые затем обезвоживаются «рыбными попусками». В результате осушения, отложенная икра и часть, успевших выклюнуться, личинок подвергаются обсыханию и дальнейшей гибели [21, 22]. Свидетелями этого, ежегодно (за редким исключением), являются сотни тысяч жителей (!) пяти центральных регионов страны – Чувашской Республики, Республики Марий Эл, Республики Татарстан, Ульяновской и Самарской областей с населением более 10 млн. человек, чьи места проживания или загородные земельные участки расположены на берегах водохранилища.

Возникает вопрос: может быть величина данного вреда не настолько значительна, чтобы заострять на ней внимание? Возможно. Поэтому оценим приблизительные масштабы последствий «рыбных попусков», воспользовавшись существующей методикой [23] и литературными данными по составу, численности и экологии рыб Куйбышевского водохранилища [24-26] (табл. 3).

Расчёт показывает, что величина причиняемого вреда составляет порядка 5-6 тысяч тонн в год. Согласно п. 34 «Методики исчисления размера вреда, причиняемого водным биоресурсам» (2011), «проведение мероприятий по восстановлению нарушаемого состояния водных биоресурсов и определение затрат для их проведения не требуется, если суммарная расчетная величина последствий негативного воздействия, ожидаемого в результате осуществления намечаемой деятельности незначительна (менее 10 кг в натуральном выражении)». Пять тысяч тонн существенно превышают величину в десять килограмм!

Таблица 3

Приблизительные масштабы натуральной величины вреда, наносимого отдельным видам рыб Куйбышевского водохранилища весенними «попусками» воды

Виды рыб	Диапазон нерестовых глубин, м	Осушаемая площадь, га*	Среднее количество самок, экз./га	Средняя плодовитость, шт. икринок	Промысловый возврат по икре, %	Средний вес особи, кг	Величина вреда в тоннах
Щука	1	72100	5	52 000	0.005	1.262	1 180.0
Плотва	1-5	72100	23	50 500	0.001	0.272	228.0
Лещ	1-10	72100	32	165 000	0.001	0.624	2 375.0
Синец	1	72100	11	37 000	0.001	0.272	80.0
Окунь	1-5	72100	17	55 000	0.001	0.350	236.0
Судак	1-6	72100	5	495 000	0.0015	0.588	1 574.0
Всего							**5 673.0**

* – разность площадей водохранилища при отметках 53,00 м и 51,50 м БС

Тогда, может быть в Куйбышевском и Волгоградском водохранилищах рыбы достаточно много. И потеря её от «рыбных попусков» восполняются естественным или искусственным образом? Обратимся к рыбохозяйственным данным водоёмов Волжского бассейна и Европейской части России [26-28] (таблица 4).

Таблица 4

Средняя плотность рыбного населения водохранилищ Волги и Дона и других рыбохозяйственных водоёмов, соответствующих им природных и рыбоводных зон

Водохранилище	Год заполнения/ исследования	Площадь, км²	Средняя плотность, кг/га		
			Водохранилище	Озёра	ВКН*
Иваньковское	1937/1982	327	81.0	104.2	60.0
Угличское	1939/1982	249	44.7	104.2	60.0
Рыбинское	1941/1982	4580	106.4	104.2	60.0
Горьковское	1957/1982	1590	88.3	104.2	60.0
Куйбышевское	1957/1982	5901	**56.9**	**104.2**	**100.0**
Саратовское	1968/1982	1831	67.7	300.0	150.0
Волгоградское	1961/1982	3117	**42.4**	**300.0**	**170.0**
Цимлянское	1953/1982	2702	316.8	300.0	200.0

* – водоёмы комплексного назначения с поликультурой рыб без кормления

Из таблицы 4 видно – это не так. Количество рыбного населения в эксплуатируемых «рыбными попусками» водохранилищах не достигает даже среднего уровня, соответствующего рыбохозяйственным водоёмам своей природной полосы, хотя показатели Рыбинского и Цимлянского водохранилищ свидетельствуют – это нельзя объяснить следствием их техногенного происхождения.

В общем ситуация с «рыбными попусками» для водохранилищ достаточно заурядная. Поскольку одной из основных функций водохранилищ является регулирование уровня воды в реках во время весенних паводков, экономические и социальные последствия которых сегодня ощущаются значительнее, чем гибель рыбы. И при проектировании плотин были предусмотрены меры по компенсации вреда, наносимого экосистемам водоёмов от выполнения по-

добного рода техногенных мероприятий. Однако за более чем полувековой период меры эти в достаточном объёме так и не были осуществлены [29].

Спрашивается: какие в данном случае должны делать для себя выводы и принимать решения органы исполнительной власти и руководители регионов, в обязанности которых входит воплощение на месте широкого спектра государственных задач социального и экономического плана, решения по которым принимаются на федеральном уровне?

Правильно: если меры по возмещению вреда, соизмеримых с масштабами вреда от последствий «рыбных попусков» не осуществляются – значит, эта проблема не актуальна. А, если, возникает вопрос возмещения вреда, согласно требованиям природоохранного законодательства, то возмещение выполняется в добровольном порядке или на основании решения суда (статья 53 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). То есть, в исключительных случаях и не в ущерб необходимым и общественно-значимым интересам таким, к примеру, как забор воды для муниципального водоснабжения, добыча нерудных строительных материалов для строительства социальных объектов и т.п., вред от которых не превышает пяти тысяч тонн.

Отсюда следует, что работа по возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам, отодвигается на второстепенный план, принимает формальный характер и проводится, в большей степени для того, чтобы общество не забывало, что закон о сохранении водных биологических ресурсах, в общем-то, как-то, надо соблюдать.

В этом можно убедиться, обратившись к сайтам волжских территориальных управлений, где в качестве основных мер по охране и возмещению вреда являются наложение административных штрафов за нарушение рыбоохранного законодательства и искусственное воспроизводство, в виде выпуска заводской молоди в естественные водоёмы. Что, безусловно, является необходимыми видами охранной деятельности.

Однако, результаты работ рыбохозяйственной науки однозначно свидетельствуют, что эффект восполнения рыбных запасов, путем выпуска заводской молоди, бывает положительным только в том случае, если выпуску предшествуют предварительно проведённые на водоёме специальные мероприятия по технической и биологической мелиорации. Прежде всего, такие, как подготовка ложа водоёма, отлов менее ценных в промысловом отношении видов рыб – пищевых конкурентов выпускаемой молоди и снижение численности крупных старше возрастных экземпляров хищных рыб [30]. Поскольку заводская молодь, выращенная в искусственных условиях, обладает низкими адаптационными способностями по скату в глубокие места при понижении уровня воды, поиску пищи и реакции на хищника [31 – 33]. Но, такая работа в планах территориальных управлений не упоминается и не предусматривается существующей методикой по возмещению вреда.

Факт второй. – Современный уровень организации отечественного любительского рыболовства.

Популярность и востребованность любительского рыболовства, как одного из видов рекреации населения попросту фантастическая, о чем свидетельствуют социологические исследования [34, 35] и богатейшее разнообразие рыболовной и сопутствующей ей продукции, выпускаемой и предлагаемой коммерческими организациями, чутко реагирующих на общественный спрос, включая и продукцию средств массовой информации – главного вида общественной рекламы и пропаганды.

Зайдите в любой книжный отдел продаж популярных изданий или соответствующий интернет-сайт. – Богатейший отлично иллюстрированный и отснятый к просмотру выбор одной лишь периодики:

- журналы: «Рыболов», «Рыбачьте с нами», «Петербургская рыбалка», «CarpFishing», «Рыбалка. Энциклопедия рыболова», «Рыбалка на Руси», «Рыболов профи», «Мир подводной охоты»;
- еженедельники: «Рыбак рыбака», «Рыбачок»;
- телепередачи: «Диалоги о рыбалке», «Диалоги о рыбалке. Народный проект», «Планета рыбака», «Трофеи Авалона», «Мир подводной охоты», «Охота на рыбалку» с Вилле Хаапасало;
- телеканал «Охота и рыбалка» и прочих [36].

Невольно задаёшься вопросом – если весь этот объём, выпускаемой продукции, находит своего потребителя, то какой должна быть «армия» рыболовов-любителей, и какое воздействие оказывается ими на рыбную часть водного биологического сообщества?

Статистические данные за ряд лет показывают, что, к примеру, в бассейне Средней Волги в середине 70-х годов прошлого века, любительским рыболовством регулярно занималось около 3-4 % населения, или порядка 348 000 человек (!) с тенденцией их увеличения. Это косвенно подтверждается исследованиями сотрудников Татарского отделения ФГБНУ «ГосНИОРХ», выполненных в начале десятых годов XXI века на отдельных участках Куйбышевского водохранилища [37]. Объём же вылавливаемой любителями рыбы в два-три раза превышает промышленный и во столько же раз величину вреда от «рыбных» весенних попусков. При этом вылавливается ни какая-нибудь «дополнительная» рыбы, а та же рыба, которая входит в состав оптимально-допустимых и возможных уловов, контроль и ограничения, по которым строго соблюдаются в отношение рыбодобывающих предприятий. В любительском рыболовстве система статистической отчетности по количеству и качеству вылавливаемых ресурсов полностью отсутствует. Поэтому размеры добытых любителями рыб часто не достигают промысловой меры, нормы вылова «зашкаливают» за рамки возможных (табл. 5), а средний годовой улов одного рыболова в разы превышает 10 кг (порядка 60-120 кг), то есть, относится к величине подлежащей возмещению. Кроме того, не редко имеет место нарушение способов лова [34, 35, 37].

Таблица 5

Показатели вылова, оптимально-допустимых и возможных уловов (ОДУ и ВУ) отдельных видов рыб в Куйбышевском водохранилище в тоннах

Виды рыб	Любительский лов [35]	Промышленный лов [38]	ОДУ и ВУ [38]
Плотва	**1 476**	299	**760**
Лещ	**5 866**	780	**1950**
Густера	**1129**	557	**1070**
Карась	150	60	210
Окунь	**1 878**	76	**290**
Судак	**427**	172	**370**

Конечно, «граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно» (статья 24 ФЗ от 20.12.2004. № 166-ФЗ). Это правильно для привития в обществе здоровых видов отдыха, приобщения к родной природной среде, воспитанию патриотических чувств. При этом права и свободы граждан «не отрицают или умаляют другие общепризнанные права и свободы человека и гражданина» (статья 55 Конституции РФ).

Бесплатная рыбалка «не отрицает и умаляет» выполнение обязанностей гражданина по бережному и рациональному отношению к природным ресурсам своей Родины (статья 58 Конституции РФ, статья 10 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статья 50 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов»). Согласно статье 40 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» пользователи объектами животного мира, а рыбаки-любители относятся к таковым (статья 1 закона) обязаны:

- применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ. – Рыболовство с изъятием, выходящим за рамки допустимых и возможных уловов, это уже нарушение целостности естественных сообществ;
- не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира. – Нарушение целостности естественных сообществ означает нарушение связей в сообществе водных организмов, значит и нарушение системы самоочищения воды, а это – ухудшение среды обитания объектов животного мира;
- осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания;
- проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира;
- оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира;
- обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения.

То есть, в соответствии с отечественным законодательством, в дополнение к бесплатной рыбалке на рыболова-любителя возлагается широкий спектр прав и обязанностей, механизмы выполнения большинства которых, в настоящее время для рыболовов отсутствует.

Всё вышесказанное позволяет сделать вывод о крайне поверхностном и слабом понимании обществом значения водных биоресурсов и, как следствие, отсутствие должного стремления сохранения и бережного отношения к ним.

Это вполне объяснимо с чисто потребительской точки зрения. Вложения общественных сил и средств в охрану водных биоресурсов для использования их только в качестве продуктов питания или предмета занятия досуга ослабляет позиции других, более понятных в приоритетном плане секторов общественной жизни – производства сельскохозяйственных продуктов растениеводства и животноводства, развития социальной сферы и прочего. К этому следует добавить, что материальные затраты на основное практикуемое в настоящее время охранное мероприятие – искусственное воспроизводство, с экономической точки зрения часто является нерентабельным.

Действительно. Предположим, что работами по добычи нерудных строительных материалов в Волжско-Камском плёсе Куйбышевского водохранилища был нанесён вред водным биоресурсам в акватории водопользования Лаишевского рыбозавода. Величина вреда по рыбам семейства карповых составила 100 кг. Компенсация вреда осуществлена путём вселения в акваторию водопользования 513 штук двухлетков прудового сазана. При этом стоимость 1 кг сазана рассчитанного к промвозврату составляет 308 рублей, в то время как рыночная цена этого вида рыбы, добываемая в это же время рыбаками рыбозавода равна 120 рублям (табл. 6).

Таблица 6

Расчёт стоимости компенсационного рыбопосадочного материала (сазан) и его отношение к рыночной цене компенсируемой продукции (сазана)

№	Показатели	Величины
1	Величина вреда	100 кг
2	Возраст и навеска рыбопосадочного материала	1+; 0.150 – 0.200 кг
3	Промысловая навеска	1.300 кг
4	Коэффициент промыслового возврата	0.15
5	Необходимое количество рыбопосадочного материала	513 шт.
6	Цена 1 штуки рыбопосадочного материала	60 руб.*
7	Цена всего рыбопосадочного материала	30 780 руб.
8	Цена 1 кг промвозврата	308 руб.
9	Рыночная цена 1 кг выловленной рыбы	120 руб.**

* – средняя цена двухлетков сазана рыбхозов Республики Татарстан осенью 2016 г.
** – цена 1 кг сазана Лаишевского рыбозавода осенью 2016 г.

«Чистая» потеря средств – 188 рубля с килограмма выловленной рыбы, не считая адаптационного отхода выпущенных рыб и производственных затрат.

Очевиден вопрос, а не рациональнее в данном случае было бы снизить рыбозаводу квоты на вылов из акватории 100 кг «диких», уже адаптированных к условиям существования рыб семейства карповых; монетарно восполнить рыбакам упущенную выгоду, составляющую 20-30 % от рыночной стоимости, а на оставшуюся сумму предоставить рыбозаводу сырьё из морепродуктов, для дальнейшей переработки и реализации? В результате бы имели:

- компенсацию вреда экосистеме в виде оставления в ней качественной, адаптированной к условиям жизнеспособной рыбы;
- возмещение убытка, понесённого промысловиками рыбозавода;
- средства для стимулирования морского рыболовства, а, следовательно, и для экономического развития окраинных территорий приморья;
- сырьё для загрузки перерабатывающих мощностей рыбозавода и выгоду от реализации полученной продукции;
- пополнение государственного бюджета налогами от произведённой и реализованной дополнительной продукции;
- выполнение природоохранных требований.

Логично. Однако с экологической точки зрения данная процедура – мера оправданная. Особенно в отношении изолированных и частично изолированных водоёмов, какими являются водохранилища. В результате постройки «глухих» плотин нарушается естественная связь между отдельными популяциями рыб одного вида в водоёме. Что ведёт к оскудению генетического материала внутри популяции и снижению устойчивости рыб к факторам окружающей среды [39]. Для получения же заводской молоди, как правило, используются, производители не одной популяции, и даже не из одного водного бассейна. Поэтому приток «свежих генов» в виде выпуска молоди аборигенных видов и их расселение не только оправдан, но необходим, поскольку способствует решению задачи сохранения генофонда

вида (Статья 2 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»).

В целом же ситуация с охраной водных биоресурсов в настоящее время складывается безрадостная. Вследствие их низкого общественно-потребительского статуса одни из необходимых охранных мероприятий – рыбохозяйственная мелиорация – вообще не планируются. Выполнение существенной доли других – искусственное воспроизводство – откровенно игнорируется широкой общественностью [40]. Вследствие чего нарушенный в результате хозяйственной деятельности баланс в сообществе водных организмов не восстанавливается. Из-за недостатка рыбы их кормовые организмы не утилизируются, отмирают, разлагаются, стимулируя развитие бактерий. Что влечёт за собой усиление процесса эвтрофикации водоёмов, ухудшение состояния их водной составляющей, увеличение затрат на подготовку воды для питьевого и промышленного водоснабжения.

В 2015 году Российский журнал прикладной экологии опубликовал статью «Качество поверхностных вод Куйбышевского водохранилища в условиях различной водности» [41]. Специалисты пришли к следующему результату. – Чтобы качество воды в водоёме соответствовало категории «чистая», уровень его должен составлять 54.85-56.25 м БС (при НПУ 53.00 м БС). Категории «грязная» соответствует уровень 44.86-48.86 м. Это означает, что во время зимней сработки на 5 – 7 м вода в водохранилище обречена, быть «грязной» и возрастает угроза замора для рыб, включая ценных видов – стерляди и судака [42].

И именно эта вода сбрасывается во время «рыбных попусков» в низовья Волги для обеспечения естественного размножения осётра, севрюги и белуги. Что уже не улучшает условий их размножения, поскольку ухудшает физиологическое состояние производителей, вплоть до полной потери их репродукционной способности [43, 44].

Дефицит качественной пресной воды в природных системах очевиден и принимает для социума всё более острые формы. Уже несколько лет на территории России действует федеральная программа по снабжению населения промышленных центров чистой питьевой водой – «Ключ здоровья». Однако, учитывая общие требующиеся объёмы качественной воды, в полной мере, таким образом, решить

проблему не представляется возможным. Экономические расчёты показывают – транспортировка воды необходимого качества по водопроводам из экологически чистых регионов на расстояние свыше 300-400 км нерентабельна [45]. Отсюда вывод. – Проблему нужно решать на местах. И решение этой проблемы невозможно без решения проблемы по бережному и рациональному отношению к водным биологическим ресурсам, использование их в аквакультуре [46, 47].

На основании изложенных материалов можно сделать следующие заключения:

1) Низкий статус водных биоресурсов, как продуктов потребления и предмета сопряженного с проведением досуга людей, не способствует решению проблемы их охраны и рационального использования, но содействует процессу ухудшению их собственного состояния, состояния среды их обитания и среды обитания людей – водной среды.

2) Учитывая масштабы качественной природной воды, требуемых для жизнеобеспечения общества, усилий отдельных ведомств, занимающихся охраной водных биоресурсов, недостаточно. – Необходимы интегрирующие структуры, способные мобилизовать в данный процесс все гражданские силы общества, поскольку «живая» чистая вода нужна всем.

Очевидны и пути решения данных задач:

1) Повышение общественного статуса водных биоресурсов от потребительской к экологической значимости, как фактора обеспечения благоприятного состояния водной среды и экологической безопасности.

2) Привлечение к деятельности по охране водных биоресурсов широких социальных групп населения. В первую очередь тех, для которых значимость водных биоресурсов имеет повышенное приоритетное значение. К данным группам следует отнести – рыболовов-любителей, любителей отдыха у воды и просто любителей природы.

Дополнительными мерами можно считать информирование широких слоев населения через уже имеющиеся многочисленные специализированные средства массовых изданий об экологическом значении водных биоресурсов. В каждом таком издании вполне приемлемо предусмотреть экологический раздел, рассказывающий об условиях жизни и роли водных биоресурсов в водной биоте, способах улучшения среды их обитания, увеличения численности и т.п.

Полезной мерой могла бы стать организации и развитие деятельности культурных рыболовных хозяйств (баз обществ рыболовов), имевших достаточно широкое распространение в советский период. В которых, наряду с установленным набором, оказываемых любителям рыбной ловли услуг, обязательной являлась бы практика ведения работ по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания. И для каждого гражданина – постоянного члена такой базы или гостя – были созданы условия как для обеспечения своих конституционных прав на благоприятную и безопасную среду, так и для реализации в добровольном порядке обязанностей – «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам [Статья 58 Конституции РФ]. После чего гражданин получал доступ бесплатно рыбачить в акватории водопользования базы и пользоваться удобствами её инфраструктуры.

Законодательные предпосылки для создания таких форм организации населения имеются. Приведём некоторые из них [48, 49].

Федеральный закон об охране окружающей среды

Статья 11. **Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды**

«Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию

о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Граждане имеют право создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды».

Статья 12. **Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды**

«Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

- *разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;*
- *за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности».*

Федеральный закон о животном мире

Статья 10. **Участие граждан и юридических лиц в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания**

«Граждане и юридические лица, включая общественные объединения и религиозные организации, участвуют в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В связи с этим граждане и юридические лица имеют право:

- *проводить мероприятия по охране животного мира и среды его обитания и содействовать реализации соответствующих государственных программ;*
- *оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды».*

Статья 12. **Основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира**

Одним из основных принципов в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания является «*привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира».*

Статья 17**. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды**

«Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством.

Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством».

Особенно актуальной и продуктивной организация подобных баз могла бы стать в регионах с высокой хозяйственно-бытовой нагрузкой на водоёмы. Предположим, что каждый из 348000 человек (или уже более), занимающихся любительским рыболовством в аква-

тории Куйбышевского и Саратовского водохранилищ, в доступной для него форме (физической или материальной) посвятит один день в году охране предмета своего увлечения и среды его обитания. Для водоёмов это составит 348000 рабочих дней, или одно тысячелетие в переводе на одного человека. (Надо согласиться – серьёзный трудовой потенциал.) А учитывая, что социальный состав рыбаков-любителей разнообразен и охватывает практически все слои общества – от рядовых граждан до высоких чиновников государственного аппарата, то коэффициент эффективности при реализации данного потенциала мог бы быть весьма высоким, как это следует из результатов анализа изучения демографии и социального устройства государства [50].

Уже само существование просто рыболовных баз позволяет решать ряд задач массового выполнения природоохранного законодательства и способствовать мерам обеспечения безопасного времяпровождения на водоёмах. К примеру. Как правило, база, будучи местом короткого или более продолжительного пребывания людей, имеет инфраструктуру в виде мест подъезда, стоянки транспортных средств, приготовления и приёма пищи, защиты от неблагоприятных метеорологических условий. Места эти оборудуются согласно санитарных, пожарных, природоохранных и прочих социальных норм. Сами базы имеют средства связи с экстренными службами для случая возникновения ситуаций необходимости участия последних. Если на таких базах создать условия для выполнения мер охраны водных биоресурсов и среды их обитания с участием значительного и заинтересованного общественного потенциала, то лишним это явно не будет.

На какие виды природоохранной деятельности, в первую очередь, можно направить реализацию данного потенциала?

Не секрет, что основным желанием для большинства любителей рыбной ловли, помимо простого пребывания на природе у водоёма со снастью, является наличие отличного клёва рыбы и добыча желаемого рыбного трофея. Ради этого рыболовы часто готовы терпеть слякоть, сырость, назойливых насекомых, зимний мороз; рисковать жизнью, выходя на тонкий осенний и хрупкий весенний лёд; тратить

значительные суммы. При том, что средний разовый вылов одного рыболова-любителя, не нарушающего правил рыбной ловли, не превышает 4-5 кг рыбы [35, 37]. Хороший же клёв и отличный рыбный трофей возможен, главным образом, при наличие большого количества здоровой, активно питающейся рыбы. Что может быть обеспечено только созданием благоприятных условий для размножения, нагула и зимовки рыб, то есть выполнением работ по рыбохозяйственной мелиорации, включая работы по экобиологической очистке воды [46, 47, 51]. То есть тех работ, которые сложно организационно и финансово выполнить в рамках отдельных курирующих охрану природы ведомств и организаций.

Любителям вполне по силам выполнение таких мероприятий, как:

- мелиоративный отлов малоценных видов рыб и хищных рыб старших возрастов;
- выкос излишней растительности в маловодный осенний период, для создания нерестовых площадей во время весеннего паводка;
- предотвращение зимних заморов, путём бурения лунок и устройством майн в ледяном покрове водоёмов;
- изготовление, установку и обслуживание искусственных нерестилищ, эффективность применения которых доказана многолетней научной и производственной практикой [52];
- спасение молоди из отшнуровавшихся водоёмов;
- установку биоплато и субстратов для расселения двухстворчатых моллюсков с целью очищения воды, которые одновременно являлись бы местами нагула и привады бентосоядных видов рыб;
- другие мероприятия, в зависимости от возможностей и способностей рыболовов.

Организация работы рыболовно-мелиоративных баз с привлечением общественного потенциала также способствовала бы решению ряда социальных проблем и задач:

1. Компенсации вреда, наносимого водным биоресурсам от социально-значимого водообеспечения и водоотведения.

К примеру. Некое градообразующее предприятие или муниципальное образование осуществляет забор воды из рыбохозяйственного водоёма и в него же сбрасывает сточные воды, нанося при этом непредотвратимый вред водным биологическим ресурсам. Взыскать компенсационные средства с такого предприятия или муниципального образования по сегодняшнему законодательству практически невозможно. При этом в статье расходов предприятия и муниципалитета имеется статья на социальные нужды и благоустройство среды обитания. В рамках данной статьи предприятие и муниципалитет, присовокупив общественно заинтересованный потенциал, организует функционирование рыболовно-мелиоративной базы в зоне негативного воздействия. Одновременно структура данной базы позволяет ей являться местом отдыха работников предприятия и жителей муниципалитета, а также пунктом экотуризма для населения других административных территорий и зарубежных стран.

Если выполняемые базой работы по сохранению и пополнению водных биоресурсов показывают результаты, достаточные для компенсации вреда, то вопрос компенсации можно считать решённым, а за счёт средств, вложенных в социальную инфраструктуру, выполняются и природоохранные меры.

2. Компенсации вреда, наносимого водным биоресурсам «армией» рыболовов-любителей, осуществляющими рыболовство с изъятием рыбы из водоёма, то есть нарушающие целостность естественных сообществ. – Силами самих рыболовов-любителей.

3. Созданию рабочих места для социально-полезной занятости населения.

Чтобы работа рыболовно-мелиоративной базы выдавала приемлемые с точки зрения природоохранных и социальных норм результаты, коллектив базы должен состоять не только из общественной организации рядовых членов – рыболовов-любителей и любителей водного отдыха, но и грамотного администратора, квалифицированного специалиста по экологии водных биологических ресурсов, штата технических сотрудников и опытных егерей.

4. Повышению уровня безопасности граждан на водоёме.

5. Оказанию содействия органам исполнительной власти в проведении государственного мониторинга водных объектов и водных биологических ресурсов.

Для успешного ведения своей деятельности коллективу базы, помимо создания инфраструктуры, необходимо осуществить следующие мероприятия:

- выполнить бонитировку – составить топографический и морфометрический план акватории водопользования и прилегающий к ней водоохранной территории, с целью определения потенциала нерестовых, нагульных и зимовальных площадей.
- произвести наблюдения за изменениями топографии и морфометрии при сезонных и техногенных колебаниях уровня воды в водоёме.
- провести наблюдения за гидрохимическим состоянием водной среды и донных отложений, как источника вторичного загрязнения, выше акватории водопользования, в акватории водопользования, ниже акватории водопользования.

То есть выполнить ряд задач предусмотренных государственным мониторингом водных объектов, а именно:

- мониторинг поверхностных водных объектов с учётом данных мониторинга, осуществляемого при проведении работ в области гидрометеорологии и смежных в ней областях;
- мониторинг состояния дна и берегов водных объектов, а также состояния водоохранных зон.

И, на основании приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 6 февраля 2008 г. № 30, предоставить полученные сведения в территориальные органы Федерального агентства водных ресурсов в соответствии с установленной формой и периодичностью.

- определить качественный и количественный состав водных биоресурсов и их кормовых организмов.

- проследить сезонные и годичные изменения качественного и количественного состава водных биоресурсов и их кормовых организмов.
- проследить изменения качественного и количественного состава водных биоресурсов и среды их обитания в связи с проведением природоохранных мероприятий.
- провести учёт числа рыболовов-любителей в акватории водопользования и количественно-качественный состав, вылавливаемой ими рыбы (по разработанной рыбохозяйственной наукой методике).

То есть осуществить наблюдения, предусмотренные государственным мониторингом водных биологических ресурсов:

- наблюдения за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биоресурсов и средой их обитания;
- наблюдения за рыболовством и сохранением водных биоресурсов [53].

получить квоты на вылавливаемые виды рыб. Для чего предоставить соответствующие материалы по составу, количеству и объёмам вылова рыбы в акватории своей ответственности в надзорные и научные структуры курирующих органов.

Поскольку в проведении подобного рода мероприятий заинтересованы не только коллективы баз, но и государственные службы и научные учреждения, то рыболовно-мелиоративные базы на взаимовыгодной договорной основе, помимо проведения работ рыбохозяйственной мелиорации, вполне могли бы выполнять функции стационаров по сбору и поставке информации и материалов для ведения мониторинга. Учитывая количество рыболовов-любителей и их повсеместность, число и сеть таких стационаров соответственно могли бы стать достаточно-приемлемой. Взамен сбора и доставки материалов рыболовы-любители получали бы от государственных организаций достоверную информацию о состоянии окружающей среды и рекомендации по совершенствованию своей деятельности.

Решение задач выполнения работ по рыбохозяйственной мелиорации и мониторинга способствовало бы повышению эффективности реализации и контроля других охранных мероприятий – искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов.

И главное, создание подобного рода структур, как рыболовно-мелиоративная база любительского рыболовства, позволило бы широким слоям населения принимать непосредственное физическое и экономическое участие в деле сохранения природных ресурсов, компенсации вреда, наносимого водным и водным биоресурсам, защищать собственного права и права своих сограждан на благоприятную окружающую среду, а государственным органам исполнительной власти и хозяйствующим субъектам увереннее планировать свою деятельность, распределять силы, вкладывать средства и получать необходимые результаты в деле охраны окружающей среды и воплощении политики национальной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Решетников Ю.С., Попова О.А., Стерлигова О.П., Титова В.Ф., Бушман Л.Г., Иешко, Е.П., Макарова Н.П., Малахова Р.П., Помазовская И.В., Смирнов Ю.А.* Изменение структуры рыбного населения эвтрофируемого водоема. – М.: Наука, 1982. – 248 с.

[2] *Калайда М.Л.* Экологическая оценка Куйбышевского водохранилища в условиях антропогенного воздействия. Казань: Казан. гос. энерг. ун-т, 2003. – 135 с.

[3] *Калайда М.Л.* Задачи развития аквакультуры в Республике Татарстан на современном этапе // Рыбоводство и рыбное хозяйство, № 8, 2017. – С. 8-16.

[4] *Пиху Э.Р.* Результаты преобразования ихтиоценоза озера Выртсъярв //Проблемы современных экологических исследований природных систем Эстонии. – Тарту, 1978. – с. 80-81.

[5] *Попова О.А.* Экология щуки и окуня в дельте Волги // Питание хищных рыб и их взаимоотношения с кормовыми организмами. М.: Наука, 1965. С. 91-170.

[6] *В.И. Данилов-Данильян.* Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России. М.: ООО «Типография ЛЕВКО », 2009. 88 с.
[7] *Данилов-Данильян В.И., Хранович И.Л.* Управление водными ресурсами. Согласование стратегий водопользования. – М.: Научный мир, 2010. – 232 с.
[8] СанПиН 2.1.4.1074-01. Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества.
[9] *Елизарова В.А.* Некоторые данные о скорости размножения планктонных водорослей в прибрежье Рыбинского водохранилища // Труды Института биологии внутренних вод, № 46 (49), 1982. – Л.: Наука. – С. 57-68.
[10] *Елизарова В.А.* Скорость роста фитопланктонных сообществ и отдельных групп водорослей в Рыбинском водохранилище // Труды Института биологии внутренних вод, № 59 (62), 1990. – Л.: Наука. – С. 200-206.
[11] *Тимохина А.Ф.* Зоопланктон как компонент экосистемы Куйбышевского водохранилища. – Тольятти: ИЭВАБ РАН, 2000. – 193 с.
[12] *Хотунцев Ю.Л.* Экология и экологическая безопасность. М.: Академия, 2004. 480 с.
[13] *Калайда М.Л.* Процессы самочищения водных систем и их регуляция в условиях эвтрофирования // Глобальное распространение процессов антропогенного эвтрофирования водных объектов: проблемы и пути решения. Материалы международной научно-практической конференции. 18-19 маяя 2017 г., Казань, Россия. – 2017. – С. 4 – 12.
[14] *Калайда М.Л.. Аль-Бачри Валид Сами Джавад* Нормирование и контроль качества вод как важная составляющая обеспечения здоровья населения // Экологические проблемы и здоровье населения: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2016. – С. 34-38.
[15] *Калайда М.Л.. Ислямова А.А.* Роль рыбы в обеспечении здоровья населения // Экологические проблемы и здоровье населения: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2016. – С. 38-42.
[16] Нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектах рыбохозяйственного значения (утверждены приказом Федерального агентства по рыболовству от 18 января 2010 г. № 20).
[17] gov.ru; ru.wikipedia.org
[18] *Розенберг Г.С.* Волжский бассейн: на пути к устойчивому развитию. Тольятти: Кассанра, 2009. – 478 с
[19] *Лукьяненко В.И.* Экология водоёмов. Охрана и рациональное использование рыбных запасов бассейна Волги (концепция, цели, задачи). Тольятти: РАН ИЭВБ, 1993.
[20] Атлас единой глубоководной системы Европейской части РСФСР. Том 6.
[21] Состояние запасов и рациональное использование рыбных ресурсов// Зелёная книга Республики Татарстан. Казань: КГУ, 1993. – С.315-327.
[22] *Шакирова Ф.М., Таиров Р.Г., Шашуловский В.А., Северов Ю.А. Ермолин В.П.* – Влияние уровенного режима водохранилищ на формирование запасов рыб (на примере Куйбышевского и Волгоградского водохранилищ). – Труды Татарского отд. ФГБНУ «ГосНИОРХ», 2013, вып. 13. – С. 22-34.
[23] Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам (Приложение к приказу Росрыболовства от 25. 11. 2011 г. № 1166).
[24] *Кузнецов В.А.* Рыбы Волжско – Камского края. Казань: Идель-Пресс, 2005. 208 с.
[25] Распределение и численность промысловых рыб Куйбышевского водохранилища, и обуславливающие их факторы. Казань: Татарское книжное изд-во, 1972. 376 с.
[26] *Поддубный А.Г., Юданов К.И., Малинин Л.К., Стрельников А.С., Лапицкий И.И.* Плотность рыбного населения открытых плёсов водохранилищ Волги и Дона // Теория формирования

численности и рационального использования стад промысловых рыб. М.: Наука, 1985. С. 129-137.

[27] *Китаев С.П.* Ихтиомасса и рыбопродукция малых и средних озёр и способы её определения. СПб.: Наука, 1994. 176 с.

[28] *Козлов В.И., Абрамович Л.С.* Справочник рыбовода. М.: Росагропромиздат, 1991. 238 с.

[29] *Щукин Г.П.* Рекомендации по вселению ценных видов рыб в Куйбышевское водохранилище// Труды Татарского отд. ФГБНУ «ГосНИОРХ», 2013, вып. 13. – С. 177-196.

[30] *Закора Л.П., Колпаков П.Г., Кузнецова В.И., Герасимов Н.А., Филинова Е.Н.* Эффективность использования отчлененного залива Мента в качестве лиманного хозяйства // Сб. науч. трудов ГосНИОРХ. 1987. Вып. 268. С. 97–112.

[31] *Касимов Р.Ю.* Сравнительная характеристика поведения дикой и заводской молоди осетровых в раннем онтогенезе. Баку: Элм, 1980. 136 с.

[32] *Касимов Р.Ю., Обухов Д.К., Рустамов Э.К.* Особенности постэмбрионального формирования конечного мозга и условнорефлекторных реакций у осетровых рыб // Вопросы ихтиологии. 1986. Т. 26. Вып. 3. С. 457–463.

[33] *Смирнова Е.С., Герасимов Ю.В.* Формирование пищевого и оборонительного поведения молоди рыб при искусственном воспроизводстве // Поведение рыб. Материалы докладов IV Всероссийской конференции с международным участием. 19-21 октября 2010 г., Борок, Россия. – М.: АКВАРОС, 2010. – С. 384 – 389.

[34] *Фатхуллин Ш.Г., Фатхуллина Л.И.* Состояние любительского рыболовства в бассейне Средней Волги // Изв. ГосНИОРХ, 1978, т. 138, с. 116-128.

[35] *Калайда М.Л.* Необходимость учёта любительского и браконьерского рыболовства при аквакультуре водохранилищ // Аквакультура начала XXI века: истоки, состояние, стратегия развития. Материалы Международной научно-практической конференции. (п. Рыбное, 3-6 сентября 2002 г.). – М: Изд-во ВНИРО, 2002. – С. 88-91.

[36] Сайты: 100 pdf.net > Хобби и увлечения > Рыбалка; jurnal-portal.com > Журналы про охоту и рыбалку; club-fish.ru; ivi.ru > Подборки > peredachi-ryibalka

[37] *Северов Ю.А., Удачин С.А., Львов Д.В., Шакиров И.Р.* Современное состояние любительского рыболовства на Куйбышевском водохранилище // Современное состояние биоресурсов внутренних вод. Материалы докладов Всероссийской конференции с международным участием. 6-9 ноября 2014 г., Борок. Россия. Т. 2. – М.: ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2014. – С. 521-527.

[38] *Анохина О.К., Гончаренко К.С., Говоркова Л.К.* Промыслово-биологическая характеристика, состояние промысловых запасов и допустимые уловы рыб в Куйбышевском водохранилище // Труды Татарского отд. ФГБНУ «ГосНИОРХ», 2013, вып. 13. – С. 152-177.

[39] *Хедрик Ф.* Мир биологии. Генетика популяций. М.: Техносфера, 2003. 592 с.

[40] *Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* О совершенствовании законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов в целях эффективной реализации компенсационных мероприятий // Журнал «Рыбное хозяйство». 2016. № 1. С. 37-40.

[41] *Латыпова В.З., Никитин О.В., Степанова Н.Ю., Шакирова Ф.М., Удачин С.А., Шагидуллин Р.Р., Иванов Д.В., Яковлева О.Г., Мухаметшина Е.Г.* Качество поверхностных вод Куйбышевского водохранилища в условиях различной водности // Российский журнал прикладной экологии. 2015. № 4. С. 25-32

[42] ГОСТ 17.1.2.04-77 Охрана природы (ССОП). Гидросфера. Показатели состояния и правила таксации рыбохозяйственных водных объектов

[43] *Богданов М.Е., Хопёрская О.А.* Деградация и гибель русского осётра // Экологическая альтернатива. – М.: Прогресс, 1990. – С. 262-266.

[44] *Базелюк Н.Н., Козлова Н.В., Макарова Е.Г., Дубовская А.В., Шемякина Е.В., Головинова С.А., Файзулина Д.Р., Карыгина Н.В., Попова О.В.* Физиологические и генетические исследования

стерляди (Acipenser ruthenus) в современных экологических условиях// Журнал «Рыбное хозяйство». 2014. № 3. С. 29-33.
[45] *Данилов-Данильян В. И.* Глобальная проблема дефицита пресной воды // Век глобализации. 2008. № 1. С. 45–56.
[46] *Калайда М.Л.* Биотехнологии в рациональном использовании и водных биоресурсов и аквакультуре // XV Международная конференция молодых учёных «Пищевые технологии и биотехнологии» (г. Казань, 13-14 апреля 2016 г.). Сборник материалов конференции. – Казань: Изд-во «БРИГ», 2016. – С 8-10.
[47] *Богданов Н.И.* Биологическая реабилитация водоёмов. – Пенза: РИО ПГСХПА, 2008. – 126 с.
[48] Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10. 01. 2002 № 7-ФЗ.
[49] Федеральный закон «О животном мире» от 24. 04. 1995 № 752-ФЗ.
[50] *Менделеев Д. И.* К познанию России. – М.: Айрис-пресс, 2002. – 576 с.
[51] *Егоров Ю.Е., Ахметзянова Н.Ш.* Значение моллюска дрейссены как природного фильтра и объекта аквакультуры. – Труды. Татарского отд. ФГБНУ «ГосНИОРХ», 2013, вып. 13. – С. 45–52.
[52] *Михеев П.В.* Биологические особенности размножения фитофильных рыб на плавучих нерестилищах в области свободной воды. – Труды. ВНИПРХ, 1953, Том IV. – С. 121–193.
[53] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности. / Под общей редакцией А.Н. Белоусова / – М. – Эдитус, – 2016. – 272 с.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ

Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Торцев А.М.

Становление института сохранения водных биоресурсов и возмещения (компенсации), причиняемого им вреда, неразрывно связано, прежде всего, с развитием гидростроительства – видом хозяйственной деятельности, оказывающим однозначное негативное воздействие на водные экосистемы. Понимая неотвратимость научно-технического прогресса, необходимость постоянного роста энерговооруженности промышленного производства в ведущих странах в большей или меньшей степени (по объему и эффективности) принимались меры по предупреждению или компенсации этого негативного воздействия.

Применительно к водным организмам (биоресурсам), в качестве практических мер по их сохранению чаще всего использовались методы искусственного воспроизводства (рыбоводства), а также меры, способствующие естественному воспроизводству водных организмов, создание (строительство) для этих целей необходимых производственных мощностей. **При этом эффективность этих мероприятий напрямую была связана со степенью изученности объекта восстановления, экологических условий его обитания и особенностей поведения, техническим состоянием рыбоводного хозяйства, уровнем биотехники рыборазведения, соблюдением генетико-по-**

пуляционных методов воспроизводства, квалификации работников и т.д. [10].

Первый отечественный компенсационный объект – Волховский рыбоводный завод был построен в 1927 году (действует до сих пор) и предназначался для возмещения (компенсации) вреда, причиненного запасам волховского сига зарегулированием стока р. Волхов строительством плотины Волховской ГЭС [1, с. 27].

На всей протяженности советского периода государство искало компромиссы в решении дилеммы преимущественного развития энергетики, сельского хозяйства и других отраслей или сохранения окружающей среды и природных ресурсов. В конечном итоге экономическая целесообразность развития промышленного производства возобладала над экологической и хозяйственной необходимостью сохранения и рационального использования водных биоресурсов.

В целях частичного возмещения (компенсации) вреда, нанесенного водным биоресурсам Волго-Каспийского, Азово-Донского, Азово-Кубанского и целого ряда других рыбохозяйственных бассейнов была построена и течение длительного времени эффективно работала система рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных объектов по искусственному воспроизводству запасов наиболее ценных в промысловом отношении осетровых, лососевых и частиковых рыб [10, с.220-227].

Ведущим направлением возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, является – принятие мер по возвращению обществу хозяйственно полезного единичного продукта, который является наиболее ценным в промысловом отношении видом, реже нескольких видов биоресурсов.

Подобный «рыбохозяйственный», «сырьевой» подход к возмещению вреда сформировался в советский период с плановым ведением народного хозяйства, исключительно государственной собственностью на средства производства и, очевидно, не в полной мере соответствует современным основам оценки и возмещения экологического вреда, правовым формам организации рыночной экономики и состоянию окружающей среды в целом.

Рассмотрим по-нашему мнению наиболее важные организационно-технические проблемы системы оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, возникающие на следующих этапах:

1.**Этап определения показателей наносимого вреда и планирования мероприятий по его возмещению (компенсации).**

В обозримом прошлом и в настоящее время показатели вреда (потерь) водных биоресурсов определялись по «Временной методике оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах» [3] и «Методике исчисления размера вреда, причиняемого водным биоресурсам» [4].

Как, уже отмечалось, исчисляемые значения потерь являются интегральными показателями степени воздействия различных направлений хозяйственной деятельности на водные экосистемы и обитающих в них живых организмов и не тождественны фактической утрате исчисленного размера ресурса. Они носят расчетный характер и могут не соответствовать реальным последствиям воздействия (факту утраты), а именно натуральным показателям потерь, которые претерпевают водные биоресурсы при строительстве и эксплуатации тех или иных хозяйственных объектов.

Очевидно, что при **расчетном методе установления размеров вреда (ущерба), его количественных, качественных и как следствие стоимостных показателей существенную роль играет субъективный фактор**.

Несмотря на общие методологические подходы к оценке вреда, причиняемого водным биоресурсам, ведущую роль в расчете их конечных параметров играет информация о тех или иных показателях. Эта информация может отличаться в разных источниках и по-разному интерпретироваться разными исследователями, что при равных исходных параметрах технического содержания проектно-сметной документации приводит к существенным различиям в оценках возможного вреда. Так, показатели размера вреда (потери водных биоресурсов), причиненного водным биоресурсам строительством и эксплуатацией каскада Ниж-

не-Черекских ГЭС, выполненные в разные годы различными научными организациями, варьировали от 15 до 140 тонн.

Основные показатели, в установлении которых существенную роль играет субъективный фактор: средний вес рыб, коэффициенты промыслового возврата, показатели рыбопродуктивности и развития кормовой базы, размеры зон и степень негативного воздействия и др.

К субъективным факторам, влияющих на неоднозначность прогнозной величины вреда, следует также отнести факторы, которые в силу объективных условий не являются постоянными. Это – динамика водных масс, зависящая от морфометрии ложа водоёма, поступления и расхода воды, метеоусловий; химический состав воды, во многом носящий суточный и сезонный характер; количественное развитие водной биоты. То есть практически все гидрологические, гидрохимические и гидробиологические факторы.

Для наглядности рассмотрим ситуацию с такими простейшими показателями, как глубина водоёма и биомасса кормовых организмов.

Предположим, что в пойменной части Волжского плёса Куйбышевского водохранилища в период навигации необходимо осуществить выемку песчаного грунта. Выемка выполняется земснарядом Р-010. Грунт сгружается в баржу шириной 14 м. Средняя глубина водоёма в месте проведения работ в навигационный период колеблется в пределах 3,0-4,5 м. Средняя биомасса организмов зоопланктона в плёсе составляет в июле порядка 0,718 г/м^3, в августе – 0,223 г/м3, в сентябре – 0,098 г/м^3, в октябре – 0,035 г/м^3 [а].

В течение 10 дней работ через створ с пороговой концентрацией гибели организмов зоопланктона свыше 100 г/м^3 пройдёт объём воды 2529511 – 4041600 м^3. Тогда величина вреда от потерь организмов зоопланктона может составить в июле – 1200 – 1918 кг, в августе – 378 – 596 кг, в сентябре – 164 – 262 кг, в октябре – 59 – 93 кг различных видов рыб.

Поскольку в силу различных обстоятельств технические работы могут быть выполнены в любой временной отрезок навигации, прогнозная величина вреда от их проведения может быть рассчитана в достаточно широком диапазоне (59 – 1918 кг).

Таким образом, размывается основа исполнения законодательно закрепленных требований к хозяйствующим субъектам **по полному возмещению вреда**, причиненного окружающей среде (экологического вреда) и требований по восстановлению природного ресурса до исходного состояния, установленных статьей 77 Закона об охране окружающей среды [2], а также реализации предусмотренного «Методикой исчисления размера вреда, причиняемого водным биоресурсам» [4] принципа эквивалентного возмещения утраченных биоресурсов.

Следует отметить, что и само требование по полному возмещению экологического вреда, носит весьма не определенный, скорее декларативный характер. По нашему мнению, оно в полной мере относится к возмещению экологического вреда (ущерба), причиненного в результате правонарушений, по которым полное возмещение реализуется в основном в восполнении стоимостных показателей, определяемых установленными размерами штрафов и такс. В случае требования полного возмещения правомерного (планируемого) вреда, который устанавливается расчетным путем, а не по факту свершения, реализация этих требований (возмещение в эквивалентном натуральном показателе), весьма затруднена, а скорее невозможна.

Не урегулированность этих вопросов является основой конфликта интересов хозяйствующих субъектов и органов публичной власти, выражающийся в понуждении первых возмещать вред (ущерб) тем компонентам биоты, которым формально он не наносился, а также нести затраты, не соизмеримые с объемами и стоимостью (ценностью) утраченных в результате их деятельности водных биоресурсов [5, с. 324].

Наиболее часто эта ситуация складывается при осуществлении мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, когда его показатели исчисляются в отношении малоценных видов водных биоресурсов, а в качестве мероприятия по возмещению (компенсации) хозяйствующий субъект понуждается проводить выпуск эквивалентного в промысловом возврате количества дорогостоящей рыбоводной продукции ценных и особо ценных видов водных биоресурсов.

Подобная ситуация возникает ввиду неурегулированности вопросов разумного соотношения экономических показателей утраченных и восполняемых биоресурсов. Следует отметить, что в нормативных документах советского периода эти вопросы были урегулированы [3, п.4.3.]. О необходимости учета соотношения экономических показателей утраченных и восполняемых ресурсов, указывали также специалисты ФГБНУ «ВНИРО» разработчики современной Методики исчисления вреда, причиняемого водным биоресурсам [12]. Кроме того этот принцип является основой международной практики оценки и возмещения вреда [13].

Несмотря на то, что законодательно исполнение мероприятий по возмещению (компенсации) вреда предусмотрено путем искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации водных объектов, на практике их планирование и реализация в полном объеме осуществляется только в виде выпуска в водные объекты рыбохозяйственного значения рыбоводной продукции (молодь, личинки).

Выбор методов реализации мероприятий по возмещению (компенсации) «рыбохозяйственного» вреда определяется не экологической целесообразностью, а наличием действующих технологий и производственных мощностей рыбоводных хозяйств.

Вред, наносимый другим компонентам биоты, отраженный в материалах ОВОС (собственно экологический вред) остается без внимания и возмещения, что делает всю процедуру оценки воздействия высоко затратной формальностью, имеющей мало отношения к восстановлению экосистем.

На этапе разработки проектно-сметной документации не проводится комплексная оценка негативного воздействия планируемой деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания. Оценка заменяется расчетом размера вреда, при отсутствии, в большинстве случаев, достоверных данных о фоновом состоянии водных биоресурсов и среды их обитания.

Обоснованное планирование и детальная проработка мероприятий по возмещению (компенсации) вреда заменяется формальным расчетом объема выпуска искусственно воспроизводимой рыбоводной продукции без соотнесения с возможностями и целесообразностью исполнения того или иного мероприятия.

Оценка воздействия и размеры вреда (ущерба) проводится по целому комплексу показателей. В свою очередь, аналогичный (комплексный) подход к разработке мероприятий по возмещению вреда, в частности методами искусственного воспроизводства водных биоресурсов и рыбохозяйственной мелиорации, регулирования (ограничения или запрета) рыболовства, аквакультуры или дополнительных мер по охране водных биоресурсов и др. [6, с. 30], не применяется.

Методические основы оценки вреда причиненного водным биоресурсам, существенно опережают в своем развитии аналогичные методы его предотвращения или возмещения.

В контексте оценки размеров вреда, наносимого водным биоресурсам, считаем необходимым обратить внимание на вопрос установления **«нормативного порога ответственности»** хозяйствующего субъекта, а именно определения допустимой степени антропогенного воздействия, выделения доли биоресурсов, которая способна само восстанавливаться и не подлежать возмещению (компенсации).

Предусмотренный «Методикой исчисления размера вреда, причиняемого водным биоресурсам» [4], «порог ответственности» хозяйствующего субъекта при показателе ущерба более 10 кг носит однозначно политический характер. Цель – расширение формальной «зоны контроля» деятельности хозяйствующих субъектов, при отсутствии какого-либо смысла с точки зрения сохранения водных биоресурсов, даже в случае определенного накопительного эффекта.

Так, С.А. Горбачев в своей монографии [8, с. 35-37] приводит ряд показателей допустимой степени воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания. В частности ссылается на исследования Н.С. Строганова, в результате которых было установлено, что снижение на 25% выживаемости и плодовитости можно считать пограничной величиной между вредным и невредным воздействием. Также он приводит данные А.А. Москалева, который установил (на примере

пропуска лососевых рыб в верхний бьеф гидроузла), что утрата до 20-30% нерестилищ компенсируется саморегуляцией численности популяции рыб, и уловы сохраняются на прежнем уровне. Аналогичные показатели допустимой степени воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания были отражены и в работах других цитируемых им авторов.

На основании обобщенных данных автор делает вывод [8, с. 333-334], что при современном уровне знаний за допустимую **можно принять техногенную нагрузку**, в результате которой будут наблюдаться отклонения параметров биоты (выживаемость, плодовитость, численность, продуктивность и т.п.) или среды ее обитания (качество воды, донных отложений, объемы стока, экстремальные характеристики расходов, уровня и т.п.) **не более чем на 20-25%** от нормы или многолетнего показателя, контроля в эксперименте. Кроме того, расчетные показатели утраты рыбопродуктивности установленные для точки нанесения вреда, должны соотноситься с соответствующими показателями по водному объекту или бассейну в целом, то есть иметь относительный характер.

При этом безусловному возмещению (компенсации) подлежит невосполнимая (необратимая и долговременная) часть исчисленного размера вреда (ущерба).

Подобная позиция, находит свою поддержку в международной практике оценки и возмещения экологического вреда.

Так, в Директиве № 2004/35/CE Европейского парламента и Совета ЕС «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» [15, приложение 1], отражается понятие «серьезного ущерба», а также перечисляются критерии, характеризующие серьезные негативные изменения относительно исходного состояния.

В свою очередь также отмечается, что не должны классифицироваться как серьезный ущерб следующие случаи:

- ***негативные изменения, меньшие, чем естественные колебания, считающиеся нормальными для соответствующих видов или сред обитания;***
- ***негативные изменения по естественным причинам или в результате вмешательства, считающегося нормальным при управлении территориями, как определено в документах на владение участком, плановыми документами, или заранее оговоренного владельцами или руководством предприятия;***
- ***ущерб видам или средам обитания, для которых установлено, что они восстановятся за короткое время и без вмешательства до исходного состояния или состояния, ведущего к состоянию, считающемуся эквивалентным или превосходящим исходное состояние, исключительно посредством собственной активности видов или сред обитания.***

Кроме того, «порог ответственности» при размерах вреда более 10 кг существенно расширяет круг мероприятий по возмещению вреда, которые сложны и не выгодны в исполнении, как для хозяйствующих субъектов, так и рыбоводных хозяйств. Например, при выпуске незначительных объемов рыбоводной продукции, на их документальное оформление у хозяйствующих субъектов просто «не доходят руки», а встречные сложные в оформлении конкурсные процедуры не стимулируют необходимой заинтересованности рыбохозяйственных организаций в исполнении этих работ.

Следует отметить, что разовые и небольшие по количеству выпуски рыбоводной продукции в естественные водные объекты однозначно не эффективны, отсюда возникает необходимость решения вопроса их систематизации (суммирования), а также аккумулирования средств на их осуществление.

2.**Этап реализации мероприятий по возмещению (компенсации) вреда.**

Современные Правила (Порядки) осуществления мероприятий по возмещению (компенсации) вреда путем искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, рыбохозяйственной мелиорации и разработанные в их развитии нормативные документы перенасыщены неоправданными бюрократическими

процедурами, создающими административные барьеры при их реализации [7, с. 39].

Приемлемые для организаций, осуществляющих исполнение государственного задания (заказа), они исполнимы с большим трудом или вообще неисполнимы, при осуществлении мероприятий по возмещению (компенсации) вреда со стороны хозяйствующих субъектов.

Несмотря на наличие согласования Росрыболовства (или его территориального органа) условий осуществления хозяйственной деятельности на водных объектах рыбохозяйственного значения, хозяйствующий субъект может реально приступить к исполнению мероприятия по возмещению вреда (при оформлении всех предусмотренных процедур) только через один – два года. Это в случае если для исполнения мероприятия не требуется выделение водных биологических ресурсов. В случае необходимости в таких ресурсах – мероприятие становится для него практически неисполнимым.

Несоответствие обязанности осуществления биотехнических мероприятий по возмещению вреда профилю деятельности хозяйствующего субъекта, влечет за собой необходимость привлечения сторонних специализированных рыбохозяйственных организаций и предприятий для их реализации.

При этом в целом ряде случаев корпоративные требования хозяйствующих субъектов, условия и сроки финансирования, проведения конкурсных процедур не совпадают с производственными циклами получения рыбопосадочного материала для искусственного воспроизводства и условиями финансовой политики рыбоводных хозяйств. Так, корпоративные условия финансирования хозяйствующих субъектов рассчитаны на один год и не предусматривают каких-либо авансовых платежей, в то время как период выращивания рыбоводной продукции, например атлантического лосося и сиговых рыб может составлять от 1,5 до 4 лет. При этом какие-либо льготные системы кредитования и страхования в этой области отсутствуют.

Очевиден также конфликт интересов хозяйствующего субъекта и рыбохозяйственной организации, так как одни стремятся оптимизировать расходы, в том числе с помощью конкурсных процедур,

экономически оптимальных вариантов исполнения, а другие обеспечить желаемую доходность производства. В результате при формировании сметной стоимости работ и услуг, складывается тенденция ее завышения (в том числе путем понуждения к реализации наиболее затратных вариантов исполнения мероприятий) в целях решения проблем недостаточного бюджетного финансирования, что неоправданно увеличивает финансовую нагрузку на бизнес и не стимулирует с их стороны исполнение мероприятий по возмещению вреда.

Осуществление многих мероприятий по возмещению (компенсации) вреда сдерживается отсутствием в регионах необходимых производственных мощностей, гибких механизмов планирования использования действующих и реальных механизмов создания и эксплуатация новых.

При этом предусмотренный законодательством перенос выполнения мероприятий по возмещению вреда на альтернативный водный объект даже в пределах одного рыбохозяйственного бассейна связан с дополнительными трудностями административного порядка, ввиду жесткого разграничения зон ответственности контролирующих организаций, а также из-за позиции администраций субъектов Российской Федерации, не допускающих уход с их территории каких-либо финансовых потоков.

Таким образом, в целом ряде случаев, требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам по возмещению вреда, ввиду несовершенства механизмов их реализации, **обладают признаками неисполнимости.**

Резюмируя, изложенные материалы можно сделать вывод о необходимости принятия действенных мер со стороны публичной власти по обеспечению оптимальных (комфортных) условий реализации ответственного подхода хозяйствующих субъектов к возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам. Требуется исключение каких-либо бюрократических, административных и экономических барьеров. В противном случае, ущерб не будет возмещаться.

Анализируя, проблемы в области исполнения мероприятий по возмещению вреда, необходимо обратить внимание на их неудовлетворительное состояние при реализации проектов с участием госу-

дарственного капитала. Учитывая кризисный характер современной отечественной экономики, необходимость оптимизации материальных ресурсов, происходит недофинансирование или игнорирование (затягивание) исполнения природоохранных мероприятий, что ведет к неоправданным материальным издержкам [16].

3.**Этап оценки результатов возмещения (компенсации) вреда.**

Определенные современными нормативными документами меры административной ответственности хозяйствующего субъекта за неисполнение мероприятий по возмещению вреда не конкретны, что затрудняет их применение в судебной практике [14], а также не соответствуют возможным размерам причиненного вреда, как в экологическом, так и экономическом аспекте.

Кроме того современными нормативными документами не определен механизм мониторинга эффективности мероприятий по сохранению водных биоресурсов, включая оценку их эффективности и контроля достижения установленных значений показателей, не установлены ответственные за проведение этой работы лица. **Это ставит под сомнение целесообразность проведения работ по возмещению вреда, причиненного водным биоресурсам, как таковых.**

Изложенные материалы позволяют говорить о кризисном состоянии института возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, а также современной системы их сохранения в целом.

Причиной кризиса является не соответствие правовых, научно-методических и организационно-технических механизмов, обеспечивающих функционирование системы, направлению и сложности стоящих перед ней задач. Реализуемый в настоящее время сырьевой подход к оценке и возмещению вреда, не в полной мере актуальный даже для водных экосистем 50-60 летней давности, очевидно, не соответствует их современному состоянию и требует принципиального переосмысления.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Костюничев В.В., Богданова В.А., Шумилина А.К., Остроумова И.Н.* Искусственное воспроизводство рыб на Северо-Западе России // Труды ВНИРО. Том 153. Аквакультура. – 2015. – С. 26-41.

[2] Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 07.08.2017).

[3] Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (1989 г.), утверждена Минрыбхозом СССР и Госкомприродой СССР, согласована Минфином СССР, Госпланом СССР и Госстроем СССР. – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 07.08.2017).

[4] Приказ Федерального агентства по рыболовству от 25.11.2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 07.08.2017).

[5] *Торцев А.М., Студёнов И.И., Новоселов А.П.* О компенсации ущерба, наносимого водным биологическим ресурсам в российском секторе Арктики // В сборнике: Морские биологические исследования: достижения и перспективы. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, приуроченной к 145-летию Севастопольской биологической станции: в 3 томах. – 2016. – С. 323-326.

[6] *Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Студенов И.И.* О разработке Стратегии сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания // Журнал «Рыбное хозяйство». – 2015. – № 3. – С. 29-34.

[7] *Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* О совершенствовании законодательства о рыболовстве и сохранении водных

биоресурсов в целях эффективной реализации компенсационных мероприятий // Журнал «Рыбное хозяйство». – 2016. – № 1. – С. 37-40.

[8] *Горбачев С.А.* Методология и практика оценки ущерба водным биоресурсам от хозяйственной деятельности / под ред. Д.Э. Ивантера. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2010. – 383 с.

[9] Перечень поручений по итогам заседания президиума Госсовета 09.11.2015 г. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/50665 (дата обращения 20.02.2017).

[10] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности. / Под общей редакцией А.Н. Белоусова / – М. – Эдитус, – 2016. – 272 с.

[11] *Белоусов В.Н., Воронков В.Б.* О натуральной и монетарной формах возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам // «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГаК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.). – М: МИИГаК, – 2017, – с. 142-146.

[12] *Морщинина Н.В., Медянкина М.В., Зеленихина Г.С., Соколова С.А., Черникова О.А.* О применении методики исчисления размера вреда водным биоресурсам// Журнал Экология производства, № 8, 2012, с. 12-18.

[13] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* Международная теория и практика мероприятий по сохранению биоразнообразия, подходов к его стоимостной оценке и мерам по восстановлению и возмещению// Журнал «Рыбное хозяйство». 2015. № 1. – с. 13-16; № 2. – с. 14-18.

[14] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* Некоторые вопросы судебной практики в области сохранения водных биоресурсов// Журнал Судья, № 9, 2017, с.46-50.

[15] Директива Европейского парламента и Совета ЕС «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» от 21.04.2004 № 2004/35/CE.

[16] *Торцев А.М., Студёнов И.И.* Временной фактор возмещения вреда, наносимого водным биологическим ресурсам Арктики // Управление инновационным развитием Арктической зоны Российской Федерации: сборник избранных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 14-16 сентября 2017 года, г. Северодвинск : [16+] / М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. автоном. образоват. учреждение высш. Образования «Сев. (Аркт.) федер. ун-т им. М. В. Ломоносова»; [сост. Е. Н. Богданова, И. Д. Нефедова] – Архангельск: КИРА, 2017. – 800 с. : ил., граф., табл.

О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ

Торцев А.М., Белоусов А.Н.

В силу постоянного роста экономики и использования природных ресурсов антропогенное влияние на окружающую среду постоянно увеличивается, что нередко приводит к изменению экосистем, а в некоторых случаях – и к их деградации. Хотя водные биоресурсы обладают свойством возобновляемости, антропогенное воздействие может превысить порог устойчивости популяций отдельных видов.

Вопросы нарушения стабильного и устойчивого состояния природы поднимал еще в начале XX века В.И. Вернадский. Дальнейшая проработка этих вопросов осуществлялась многими отечественными и зарубежными учеными.

Так, американский ученый Герман Дейли (Herman E. Daly) критиковал экономику непрерывного роста за безмерное и нерациональное использование природных ресурсов, за увеличение отходов и невозможность обеспечить жизнь следующих поколений на достаточном уровне для удовлетворения их потребностей. Он предложил правило, согласно которому потребление возобновляемых ресурсов не должно превышать темпов их восстановления [1].

В настоящее время основой использования природных ресурсов выступает концепция устойчивого развития, которая предполагает гармоничное развитие производства, социальной сферы, населения

и окружающей природной среды, при котором удовлетворяются потребности нынешнего поколения и не ставится под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои способности [2].

В Российской Федерации природные ресурсы, в том числе водные биоресурсы, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Кроме того, необходимо отметить, что природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов [3].

В развитие этих основополагающих норм права принято большое количество федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, а также ведомственных нормативных актов. Таким образом, сформирована и постоянно изменяется институциональная среда сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, включая вопросы возмещения наносимого им вреда.

При этом необходимо отметить следующие характерные черты сформированной институциональной среды:

1. Государственные органы формируют «правила игры» в сфере сохранения водных биоресурсов, в том числе порядок определения размера наносимого вреда и разработки мероприятий по его возмещению, процедуры по проведению таких мероприятий.

Нельзя не отметить, что размер вреда определяется с использованием расчетной модели [4], которая отражает накопленные знания об антропогенном влиянии на экосистемы и, по сути, экстраполирует эти знания, полученные в ходе исследований ряда объектов, на все многообразие экосистем и условий их существования в ситуации антропогенного воздействия. Это приводит к высокой доле субъективности определения размера вреда. Следовательно, размер вреда носит предполагаемый характер, а размеры фактически нанесенного вреда остаются за рамками «правил игры».

Вместе с тем, следует сказать, что в свое время расчетная модель определила правила и структурировала порядок определения размера вреда, но в настоящее время нуждается в дальнейшем развитии.

Модель рационально применять при определении размера вреда по малым и средним объектам хозяйственной деятельности, где размер вреда находится в пределах самовосстановления экосистем, проведение полноценных мониторинговых работ нецелесообразно и находится за рамками рентабельности деятельности хозяйствующего субъекта. В случае крупных объектов хозяйственной деятельности, расчетную модель целесообразно использовать для определения общих размеров вреда и прохождения процедуры экологического экспертизы, а фактические размеры вреда и параметры его возмещения уточнять при проведении мониторинговых работ или специальных научно-исследовательских работ.

Также «правилами игры» определен специальный порядок возмещения вреда. Объем необходимых к проведению мероприятий определяется с использованием расчетной модели [4].

При этом необходимо отметить, что в условиях сложившейся практики, если в расчете размера вреда фигурируют одни параметры (кормовая база водных биоресурсов, условия обитания и нереста, в исключительных случаях – непосредственно сами водные биоресурсы), то в определении объема проводимых мероприятий используются иные параметры, а именно водные биоресурсы, ценные и особо ценные в рыбохозяйственном значении.

Очевидно, что при определении объема мероприятий целесообразно учитывать восстановление или улучшение условий обитания и воспроизводства водных биоресурсов.

Кроме того, часть «правил игры» в части возмещения вреда носят незаконченный характер. Это ярко проявляется в реализации таких направлений возмещения вреда, как рыбохозяйственная мелиорация водных объектов и акклиматизация водных биоресурсов [5], [6].

Таким образом, установленные государством «правила игры» носят четкий рыбохозяйственный подход, направленный на трансформацию природных экосистем в своеобразные рыбохозяйственные экосистемы в процессе возмещения вреда. Вместе с тем, не учитывается устойчивость таких измененных экосистем.

2. Хозяйствующие субъекты осуществляют свою деятельность в рамках сложившихся «правил игры».

Использование расчетной модели при определении размера вреда зачастую приводит, с одной стороны, к завышению размера вреда, что, соответственно, повышает издержки хозяйствующих субъектов на проведение мероприятий по возмещению вреда в завышенном объеме. С другой стороны, это может приводить к занижению размера фактически наносимого вреда и, соответственно, к недостаточному объему мероприятий по возмещению вреда.

Кроме того, «правила игры» фактически приводят хозяйствующие субъекты к необходимости использования имущества, принадлежащего государству, для реализации мероприятий по возмещению вреда. Вместе с тем, количество такого имущества не позволяет в полном объеме возместить наносимы вред. Также необходимо отметить, что состояние этого имущества приводит к высокой стоимости мероприятий по возмещению вреда.

Таким образом, правомерная хозяйственная деятельность, проводимая с соблюдением установленных «правил игры», приводит к существенному повышению издержек хозяйствующих субъектов [7], что повышает цену конечного продукта и сказывается на конкурентоспособности нашей экономики.

Необходимо отметить, что реализация деятельности в рамках «правил игры» возлагает на хозяйствующего субъекта фактически единоличную ответственность за возмещение вреда, исходя из принципа «загрязнитель платит». Но в целях исполнения этого принципа и реализации мероприятий по возмещению вреда необходимо создать комфортную для всех участников систему взаимоотношений.

3. Государственные органы осуществляют контроль соблюдения принятых «правил игры» и привлечение лиц, ответственных за их нарушение, к ответственности.

Хозяйствующие субъекты до начала осуществления своей деятельности проходят под контролем государственных органов ряд процедур, связанных с разработкой мер по сохранению водных биоресурсов [6]. В ходе реализации хозяйствующим субъектом таких мер, государственные органы также проводят контрольные мероприятия.

Завершением процедуры контроля по определенному проекту является проведение мероприятий по возмещению вреда в виде, например, оценки количества выпускаемой в водные объекты рыбоводной продукции, которое проводится с участием представителей государственных (местных) органов власти.

Таким образом, роль государства в сфере оценки и возмещения вреда, наносимого водным биоресурсам, сводится к установлению «правил игры» в рамках рыбохозяйственного (сырьевого) подхода и контроля их исполнения. Реальная ответственность за нанесение вреда и его возмещение возложена исключительно на хозяйствующего субъекта – пользователя природными ресурсами.

Нельзя не отметить, что привлечение к ответственности хозяйствующих субъектов за нарушение «правил игры» сталкивается с рядом проблем, которые авторы рассматривали ранее [8].

Подобная модель взаимоотношений в системе «государство – природные ресурсы – хозяйствующий субъект» является работающей, при условии приверженности общества концепции устойчивого развития и грамотного построения институциональной среды, и не приемлемой – в условиях недоработки элементов институциональной среды и приверженности исключительно потребительского (хозяйственного) подхода к природным ресурсам.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] Daly Herman. 1990. Toword Some Operational Principles of Sustainable Development. Ecological Economics. No 2. P. 1–6.

[2] Растворцева С.Н., Фаузер В.В., Задорожный В.Н., Залевский В.А. Социально-экономическая эффективность регионального развития / Отв. ред. д.э.н., доцент С.Н. Растворцева. – М.: Экон-Информ, 2011. – 136 с. (Б-ка менеджера; Вып. 17).

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

[4] Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам (Приложение к приказу Росрыболовства от 25. 11. 2011 г. № 1166).

[5] Торцев А.М., Студенов И.И., Новоселов А.П., Павленко В.И. Комплексные проблемы и направления совершенствования компенсационных мероприятий по восстановлению рыбных ресурсов Северного рыбохозяйственного бассейна // Арктика: экология и экономика. – 2014. – № 3 (15). – С. 9-17.

[6] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности. Монография. / Под общей редакцией А.Н. Белоусова. – М.: Эдитус, 2016. – 272 с.

[7] Торцев, А.М. Сравнительный анализ отечественных подходов к возмещению вреда, наносимого водным биоресурсам / А.М. Торцев, И.И. Студёнов, А.Н. Белоусов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 184-196.

[8] Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б. О совершенствовании законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов в целях эффективной реализации компенсационных мероприятий // Журнал «Рыбное хозяйство». – 2016. – № 1. – С. 37-40.

О СОЛИДАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЯ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ И ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Белоусов А.Н., Глибко О.Я.

Рассмотрение вопросов возмещения экологического вреда, в большей части, происходит с точки зрения ответственности природопользователя, непосредственно причинившего такой вред в результате правомерной или неправомерной своей деятельности. Государству, как собственнику природных ресурсов, в экологических отношениях в большей части отводится роль потерпевшей стороны.

Вместе с тем, в последние годы предметом дискуссий стала проблема солидарной гражданско-правовой ответственности государства и природопользователя за причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также имущественным правам и интересам граждан и юридических лиц вследствие загрязнения окружающей среды [1, с.248-249].

Подобная постановка вопроса вытекает из смысла статьи 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Данной статьей предусмотрена ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях как основной принцип охраны окружающей среды.

Кроме того, статьей 214 ГК РФ закреплена презумпция государственной собственности на природные ресурсы.

В соответствии с правилами статей 1080, 1081 ГК РФ специфика солидарной ответственности заключается в том, что она наступает при совместном причинении вреда, и потерпевший вправе привлечь к ответственности любого из должников, как в полном объеме, так и в любой его части.

В природоохранной практике данный принцип применяется, в частности, в результате ненадлежащего контроля заказчика за выполнением подрядчиком работ, представляющих экологически опасную деятельность, или некачественное выполнение работ по строительству очистных сооружений и т. п.

Таким образом, действие принципа солидарной гражданско-правовой ответственности государства и природопользователя за причинение вреда окружающей среде продиктовано особой ролью государства (публичной власти) в предотвращении и возмещении такого вреда, так как именно государство ненадлежащим осуществлением функций в экологическом управлении создает реальную возможность причинения экологического вреда.

Исходя из этого, **установление признаков незаконной или не эффективной нормотворческой, управленческой или контрольно-надзорной деятельности** является условием привлечения органов государственной власти (органов местного самоуправления) к ответственности за вред окружающей среде. Привлечение возможно в качестве сопричинителя, наряду с непосредственным причинителем такого вреда, превратившим возможность причинения вреда в действительность.

Очевидно, что подобная точка зрения не является общепризнанной [1, 249].

Однако, исходя из контекста обозначенной проблемы, целесообразно рассмотреть некоторые аспекты системы государственного управления в сфере оценки и возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, и роль государства в возникновении либо пре-

дотвращении возникновения вреда водным биоресурсам и его компенсации.

1. Нормотворчество

Принципиальным вопросом нормативно-методического обеспечения установления параметров вреда, причиняемого водным биоресурсам различными направлениями хозяйственной и иной деятельности, является **отношение к использованию расчетной модели их оценки**.

Разработанная в начале 60-х годов прошлого века, она представляет экстраполяцию таксового метода оценки вреда (ущерба), причиняемого водным биоресурсам противоправной деятельностью на оценку правомерного вреда.

В этом случае в качестве условной единицы таксы выступают расчетные показатели **возможной** потери рыбопродуктивности, а качестве их стоимостной оценки – удельные затраты (капитального и/или текущего характера), необходимые для возмещения (компенсации) **уже реальных** показателей рыбопродукции в виде промвозврата от выпуска в водные объекты рыбопосадочного материала или продукции товарного рыбоводства (аквакультуры).

Подобное допущение, а скорее политическое решение, в какой-то мере было оправдано в условиях советского периода с исключительно государственной формой собственности, как на средства производства, так и на природные ресурсы, а также плановым ведением народного хозяйства.

Государство само определяло для себя «правила игры» по возмещению вреда, которые сводились к созданию производственных мощностей рыбоводных, рыбоводно-мелиоративных или товарных рыбоводных хозяйств, постоянная деятельность которых должна была компенсировать возможные постоянные потери рыбопродуктивности водных объектов. При этом государство соответственно определяло допустимый (оптимальный) для себя уровень расходов, а также условия реализации этих мероприятий.

В условиях рыночной экономики и института частной собственности использование расчетной модели приводит к постоянному конфликту интересов природопользователей (хозяйствующих субъектов) и публичной власти.

Подавляющее большинство природопользователей не отрицают необходимость возмещения вреда (ущерба), причиненного водным биоресурсам, но оспаривают его величину в натуральном выражении и стоимость его возмещения. Их желание возмещать реальные, а не виртуальные (в целом ряде случаев субъективно установленные) показатели вреда, к возмещению которых понуждает публичная власть, по прозрачным правилам и приемлемым расценкам, представляется более чем оправданным.

В свою очередь, публичная власть, несмотря на очевидные проблемы, продолжает развивать именно расчетные методы оценок возможного вреда, ориентирует их на достижение максимальных стоимостных показателей и руководствуется при этом, внутриведомственными, а не государственными интересами.

Наиболее очевидным примером такого внутриведомственного подхода, является отсутствие (игнорирование) в современных нормативно-методических документах[9] положений (механизмов), регулирующих соотношение экономических показателей утраченных и восполняемых ресурсов. Этот компромиссный принцип бесконфликтного (насколько это возможно) взаимоотношения сторон при комплексном использовании водных ресурсов, являющегося неотъемлемым элементом расчетной модели оценки вреда (ущерба) в сфере природопользования, разработанной еще в советский период [2].

Учет этого соотношения, как уже отмечалось, влечет возможное сокращение объемов компенсационных мероприятий и их стоимостных показателей, что не совпадает с интересами рыбохозяйственных организаций.

Решение об исключении (т.к. они присутствовали в предыдущих аналогичных документах [2]) этих положений из «Методики исчисления размеров вреда, причиненного водным биоресурсам» прини-

[9] Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам, утверждена приказом Росрыболовства от 25. 11. 2011 г. № 1166.

малось руководством Росрыболовства волюнтаристски с очевидным превышением полномочий. Так как, последствия принятия подобного решения затронули правовые и экономические интересы частных лиц и их объединений, осуществляющих свою деятельность в сфере гидростроительства, добычи и транспортировки энергоносителей, транспорта и др., то есть вне сферы регулирования Росрыболовства.

Как итог, – природопользователь понуждается нести ответственность за возмещение вреда видам водных биоресурсов, которого он не наносил или наносил, но в несоизмеримо меньших объемах, а также значительные неоправданные материальные издержки при осуществлении мероприятий по его возмещению, что провоцирует возникновение конфликта интересов.

Изложенные факты, по нашему мнению, является признаками не эффективной деятельности публичной власти в сфере нормотворчества, так как связанны с универсальной необходимостью соблюдения конституционного запрета произвольного регулирования, а также принципа соразмерности ограничений прав частных лиц и их объединений [4, с.30-34].

Как уже отмечалось в других разделах (стр. 233-234), многие требования современной институционной базы в отношении возмещения вреда обладают для природопользователя признаками неисполнимости, как элементы не профильной для него деятельности.

Кроме того, обилие нормативных документов, регулирующих, например, деятельность в области искусственного воспроизводства ни как не отражается на эффективности этих работ. Ни один из этих документов не ориентирован на достижение каких-либо определенных результатов, в том числе в области возмещения вреда.

Искусственно (неоправданно) на законодательном уровне, ограничен набор организационно-правовых и биотехнических методов возмещения вреда, в частности методами рыбохозяйственной мелиорации [3, с.147-151].

Практически отсутствует горизонтальное взаимодействие между органами исполнительной власти, как федерального, так и местного уровня в этой сфере деятельности.

В настоящее время приняты, формально действуют все, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации, нормативные правовые акты, обеспечивающие ответственный подход к оценке и возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам. Однако практика их применения указывает на не возможность исполнения, путем предусмотренных ими механизмов, как природопользователями, так и органами публичной власти, принимаемых на себя обязательств по возмещению как прошлого (накопленного), так будущего (планируемого) вреда.

В целом состояние нормотворчества в области оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, можно описать известным афоризмом:

> *«Жуйте, как следует» – говорил отец. И жевали хорошо, и гуляли по два часа в сутки, и умывались холодной водой, всё же вышли несчастные бездарные люди.*
>
> *А.П. Чехов.*

2. Правоприменение

Анализ действующих нормативных правовых актов в области оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам и практики их применения, указывает на доминирующую (монопольную) роль органов государственной власти в этой области [5].

Так, на этапе проведения оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности и обоснования мероприятий по возмещению вреда это – научно-исследовательские рыбохозяйственные институты и бассейновые рыбохозяйственные организации; на этапе согласования – Росрыболовство и его территориальные управления; на этапе реализации – бассейновые рыбохозяйственные организации и территориальные управления Росрыболовства.

То есть, фактически процесс установления «правил игры», их исполнение (оценка и возмещение вреда) и контроль исполнения, зам-

кнут внутри одной системы, которая представлена государственным органом и его подведомственными структурами.

Роль природопользователей в этой системе формально сводится к ответственности за оплату ее функционирования, а реально к ответственности за возмещение причиненного вреда в целом.

3. Управление имуществом

Основным признаком не эффективной деятельности публичной власти в сфере управления является ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств по возмещению прошлого (накопленного) вреда (ущерба), а также формальный подход возмещению будущего (планируемого) вреда.

Так, проектные мощности, рыбоводных предприятий, построенные в 50-70-ых годах прошлого века, в целях компенсации вреда, причиненного водным биоресурсам зарегулированием стока рек Волга, Дон, Кубань и др. не используются в полной мере, ввиду неудовлетворительного технического состояния, недостаточных объемов финансирования и ресурсного обеспечения. Постоянно снижаются объемы выпуска наиболее ценных в промысловом отношении осетровых, лососевых и сиговых видов рыб, качественные (размерно-весовые) показатели рыбоводной продукции. Таким образом, в нарушение ранее установленных требований, вред, вместо возмещения, продолжает причиняться, что является признаком правонарушения.

4. Контрольная и надзорная деятельность

Основными признаками неэффективной контрольно-надзорной деятельности в области возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, являются:

- наличие большого числа случаев осуществления деятельности, оказывающей негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, без согласования органов Росрыболовства;
- отсутствие должного контроля исполнения хозяйствующими субъектами условий согласования деятельности, в результате чего имеют место значительные отступления от проекта в ходе реализации хозяйственной деятельности и причинение большего вреда водным биоресурсам, чем было согласовано. Также следствием недостаточного контроля может быть неисполнение либо несвоевременное исполнение согласованных органами Росрыболовства компенсационных мероприятий;
- формальный подход к оценке исполнения мероприятий по его возмещению (компенсации). На основании действующих нормативных правовых актов контролю подлежат лишь промежуточные результаты (например, выпуск рыбоводной продукции) биотехнических мероприятий, направленных на возмещение вреда. Конечный результат в виде устойчивого восстановления экосистемы остается за рамками такого контроля.

Таким образом, в условиях осуществления системой разрешительной деятельности в сфере предоставления природопользователю права на причинение правомерного вреда водным экосистемам и контроля процесса возмещения такого вреда, считаем постановку вопроса солидарной гражданско-правовой ответственности государства и природопользователя в этой области общественных отношений вполне корректной. Так как, будет отражаться реальная картина роли и ответственности, как государства, так и природопользователя (соответственно) за разрешение и осуществление хозяйственной и иной деятельности, причиняющий вред водным биоресурсам.

Библиография

[1] *Ю.П. Шубин* К вопросу о принципах гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда / XV1 Царскосельские чтения: человек – гражданин – гражданское общество – правовое государство. Материалы международной конференции, 24-25 апреля 2012 г., т.1, с. 247-251.

[2] Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (1989 г.), утверждена Минрыбхозом СССР и Госкомприродой СССР, согласована Минфином СССР, Госпланом СССР и Госстроем СССР. – URL: http://ivo.garant.ru (дата обращения 07.08.2017).

[3] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности./ Под общей редакцией А.Н. Белоусова/ – М. – Эдитус, 2016, – 272 с.

[4] Сравнительно-правовое исследование института ответственности за причинение вреда окружающей среде в российском и зарубежных правопорядках//Заключение от 09.07.2014 автономной некоммерческой неправительственной организации «Институт права и публичной политики», с.43.

[5] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* Некоторые вопросы судебной практики в области сохранения водных биоресурсов// Журнал Судья, № 9, 2017, с.46-50.

О СОВРЕМЕННОЙ СТРАТЕГИИ СОХРАНЕНИЯ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ И ВОЗМЕЩЕНИЯ, ПРИЧИНЯЕМОГО ИМ ВРЕДА

Белоусов А.Н., Глибко О.Я., Торцев А.М.

Логическим аспектом рассмотрения актуальных проблем системы оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам и среде их обитания, является попытка определения возможных направлений ее совершенствования и дальнейшего развития.

Сформировавшаяся в Российской Федерации система возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам и среде их обитания, имеет четкий рыбохозяйственный (сырьевой) подход, направленный на создание популяций водных биоресурсов, ценных для промышленного освоения.

Основным направлением возмещения вреда выступает искусственное воспроизводство (рыборазведение) водных биоресурсов преимущественно особо ценных и ценных видов водных биоресурсов – осетровых, лососевых, сиговых и других рыб, имеющих наибольшую привлекательность для рыбной отрасли страны в виду широкого потребительского спроса, высокой цены продукта и ряда других причин. Кроме того приоритет отдается мероприятиям по воспроизводству и охране видов, занесенных в Красную книгу.

В советский период указанный подход реализовался путем:

- ***строительства или расширения рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных хозяйств, укрепления их материально-технической базы;***
- ***проведения капитальной и текущей мелиорации рыбохозяйственных водоемов;***
- ***зарыбления водных объектов молодью промысловых (в основном растительноядных) рыб или интродукцией кормовых организмов;***
- ***строительства товарных рыбоводных хозяйств – производственной мощностью эквивалентной размерам годового ущерба, наносимого водным биоресурсам.***

В результате реализации этого подхода была создана практически вся существующая отечественная система (более 100) предприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, а также сеть товарных рыбоводных хозяйств, в основном при ТЭС и АЭС.

Вместе с тем, многолетняя практика реализации такого подхода не позволяет говорить об однозначной его эффективности, как в прошлом, так и настоящем. Ожидаемые показатели возмещения (компенсации) вреда, не соответствовали реальным показателям промыслового возврата и несравнимы с эффективностью естественного воспроизводства нарушенных экосистем.

Как правило, обоснование мер по возмещению (компенсации) вреда было связано с ожидаемым (часто проблематичным) увеличением запасов водных биоресурсов в будущем, однако эффективность таких мер оставалась лишь в проектах. Так, практически во всех водохранилищах России (кроме Цимлянского) отмечено расхождение проектной и фактической рыбопродуктивности. При средневзвешенных показателях рыбопродуктивности для 8 крупных водохранилищ европейской части России в проектах 40 кг/га, фактически она составила лишь 15,4 кг/га [1].

Кроме того, целый ряд рыбоводных заводов и хозяйств, построенных в целях возмещения (компенсации) вреда, причиненного

водным биоресурсам, в виду неудовлетворительного качества проектирования, строительства и эксплуатации были закрыты или перепрофилированы. Часть производственных мощностей была утрачена в результате не обдуманной приватизации и акционирования.

Даже в лучшие периоды своего развития, при всех успехах [2,с.221-227], [3], [4] система искусственного воспроизводства водных биоресурсов, например Волго-Каспийского, Азово-Черноморского или Сахалино-Курильского и других бассейнов, обеспечивала не более 10-20% пополнения запасов, по сравнению с процессами естественного возобновления, т.е. обеспечивала возмещение (компенсацию) вреда лишь частично. Искусственное воспроизводство (рыбоводство) не могло в прошлом, и не может в настоящем, обходиться без использования естественных популяций (запасов), которые являются для водных экосистем источником генетического и биологического разнообразия.

Кроме того, осуществление мероприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, в том числе для целей возмещения (компенсации) вреда постоянно требует значительных затрат, как капитального, так и текущего характера. То, что природа давала бесплатно, в условиях возмещения (компенсации) требует дополнительных усилий, расходования материальных и финансовых средств, отвлечения работников от других производственных занятий, и, по существу, снижает производительность общественного труда [5, с.306-323]. При этом ежегодные объемы бюджетных ассигнований, необходимые для функционирования системы предприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов (в том числе в целях возмещения «прошлого» вреда), имеют тенденцию к снижению. Формально, без оценки эффективности, осуществляется контроль реализации этих мероприятий.

Проводимые в рамках рыбохозяйственного (сырьевого) подхода мероприятия по возмещению вреда носят исключительно характер механического восполнения количественных показателей рыбопродуктивности и не предусматривают каких-либо адекватных, эффективных мер по восстановлению нарушенных компонентов экосистем – среды обитания водных биоресурсов. Возможно, пред-

полагается, что этими вопросами должны заниматься соответствующие органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования. Таким образом, складывается парадоксальная ситуация, когда компенсационные объемы водных биоресурсов, в виде рыбоводной продукции, выпускаются в среду обитания (водные объекты рыбохозяйственного значения), экологическое состояние которой нарушено и может оказывать негативное влияние на условия их выживания и дальнейшего воспроизводства. При этом оценка последствий таких выпусков, как для самой молоди, так и для экосистемы в целом, не производится, либо является условной (при определении предельно допустимых объемов выпусков молоди рыб в водные объекты рыбохозяйственного значения подведомственными Росрыболовству научными организациями).

В период 2011-2013 годов, были приняты два основных документа, регулирующих современные отношения и публичной власти, и хозяйствующих субъектов в сфере оценки и возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам. Это «Методика исчисления размеров, причиненного водным биологическим ресурсам» [6] и «Положение о мерах по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания» [7], задачей которых являлось формирование современного ответственного подхода к оценке и возмещению вреда.

Одним из основных элементов этого подхода является выпуск дополнительной рыбоводной продукции за счет привлечения коммерческих рыбоводных предприятий, использования на эти цели сверхплановой и дополнительно выращенной продукции на госпредприятиях в рамках договорных отношений, а также проведение биотехнических мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации водных объектов и работ по акклиматизации водных биоресурсов.

Реализация перечисленных направлений возмещения (компенсации) вреда – как отдельных биотехнических мероприятий, предусматривалась в соответствии с установленными, в том числе ранее, порядками (правилами) их проведения. К сожалению, указанные порядки (правила) не имели в прошлом и не имеют в настоящем общих организационно-методических основ реализации, эклектичны, а, главное, не ориентированы на достижение каких-либо определенных результатов в сфере возмещения вреда. Учету и документальному подтверждению подлежат лишь промежуточные этапы и показатели этих работ: выпуск рыбоводной продукции и физические объемы выполнения работ по рыбохозяйственной мелиорации (выемка и перемещение грунта, площадь удаленной водной растительности и т.п.).

Обозначенная возможность возмещения (компенсации) вреда путем строительства новых и реконструкции действующих производственных мощностей осталась не реализованной, ввиду декларативного характера и отсутствия реальных механизмов исполнения.

На этапе разработки Положения о мерах по сохранению водных биоресурсов [7], рядом специалистов предлагалась идея установления специального единого Порядка возмещения вреда, однако, это предложение не нашло необходимой поддержки и не было реализовано.

Проводимая ведомственная политика достижения максимальных, как объемных, так и стоимостных показателей оценочных работ, исключение возможности выбора оптимальных (компромиссных) технических и экономических вариантов их исполнения, приводит к конфликту интересов публичной власти и хозяйствующих субъектов.

При том, что методические допущения, субъективные толкования и т.п. со стороны публичной власти на этапе исчисления размеров вреда, не сопровождаются адекватной, гибкой системой установления комфортных условий для хозяйствующих субъектов при реализации мероприятий по его возмещению. Подобная практика приводит к судебным разбирательствам в этой сфере отношений [11], что также негативно отражается на масштабах и эффективности мероприятий по возмещению вреда, нарушает сроки их исполнения и ведет к значительным неоправданным материальным издержкам [10].

В обществе практически отсутствует должное представление об экологической значимости водных биоресурсов, как фактора обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Не достаточно полно развита система информирования

граждан и юридических лиц о деятельности, потенциально вредной для водных экосистем, видах и формах наносимого вреда, способах их устранения и компенсации, об ответственности за осуществление деятельности, оказывающей негативное воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания, без согласования органов Росрыболовства и без возмещения причиняемого вреда.

Так ежегодно из-за нарушения водоохранного законодательства при таянии снега и с началом половодья в водные объекты рыбохозяйственного значения с территории бассейнов поверхностным стоком выносится значительное количество почвенного покрова, глинистых и песчаных пород. В результате, – содержание взвешенных частиц в водной среде увеличивается, превышая допустимые концентрации в десятки и даже сотни раз, что делает невозможным использование русловых нерестилищ реофильными видами рыб – осетровыми, лососевыми, сиговыми, а также снижает выживаемость личинок фитофильных видов рыб, скатывающихся с нерестилищ в русло.

Ответственность за данный вред полностью лежит на населении муниципальных образований, на территориях которых имеют место подобные эрозионные процессы. В настоящее время данная форма негативного воздействия даже не рассматривается практикой, виновные не несут ответственности, а не обосновано высокие, с точки зрения сохранения окружающей среды, показатели взвеси в паводковых водах принимаются как фоновые.

Таким образом, практика реализации современного подхода указывает на его не эффективность, не возможность исполнения, путем предусмотренных им механизмов, как хозяйствующими субъектами, так и органами публичной власти, принимаемых на себя обязательств по возмещению как прошлого (накопленного), так будущего (планируемого) вреда водным биоресурсам.

В организационно-техническом плане современную громоздкую, не сбалансированную, не ориентированную на достижение определенных результатов, систему возмещения вреда можно оценить

как существенный шаг назад по сравнению с системой советского периода.

Очевидно, что современная система сохранения водных биоресурсов ввиду формального подхода к определению параметров вреда, разработки и реализации мероприятий по его возмещению, контролю и оценки эффективности исполнения создает лишь видимость возмещения вреда и потому **требует существенного реформирования.**

В основу реформирования может быть заложен **комплексный, экосистемный подход к оценке и возмещению вреда,** причиняемого водным биоресурсам, **с учетом их как хозяйственного, так и средообразующего значения**.

Такой подход (см. рисунок на стр. 266) должен учитывать экологические, экономические и социальные аспекты оценки и возмещения вреда, а также обеспечивать гармонизацию интересов всех участвующих в его реализации сторон, на основе принципов **– комплексности, обоснованности, эффективности.**

По итогам заседания президиума Государственного совета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса, состоявшегося 19 октября 2015 г., Правительству Российской Федерации поручено[10] подготовить предложения по совершенствованию механизмов возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам и среде их обитания. Если судить по динамике изменений в действующее законодательство в данной сфере (то есть по отсутствию данной динамики), можно сделать вывод, что данное поручение пока не исполнено.

Исходя из указанного поручения, актуальной задачей сегодняшнего дня является определение национальной стратегии сохранения водных биоресурсов, основанной на их экологической и социально-экономической значимости, а также с учетом интересов бизнес-сообщества по развитию производства и экономики страны.

В рамках этой стратегии должно быть предусмотрено создание эффективной и прозрачной системы оценки размера вреда водным биоресурсам и среде их обитания, а также системы организации и

[10] Перечень поручений по итогам заседания президиума Госсовета 09.11.2015 г. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/50665 (дата обращения 20.02.2017 г.).

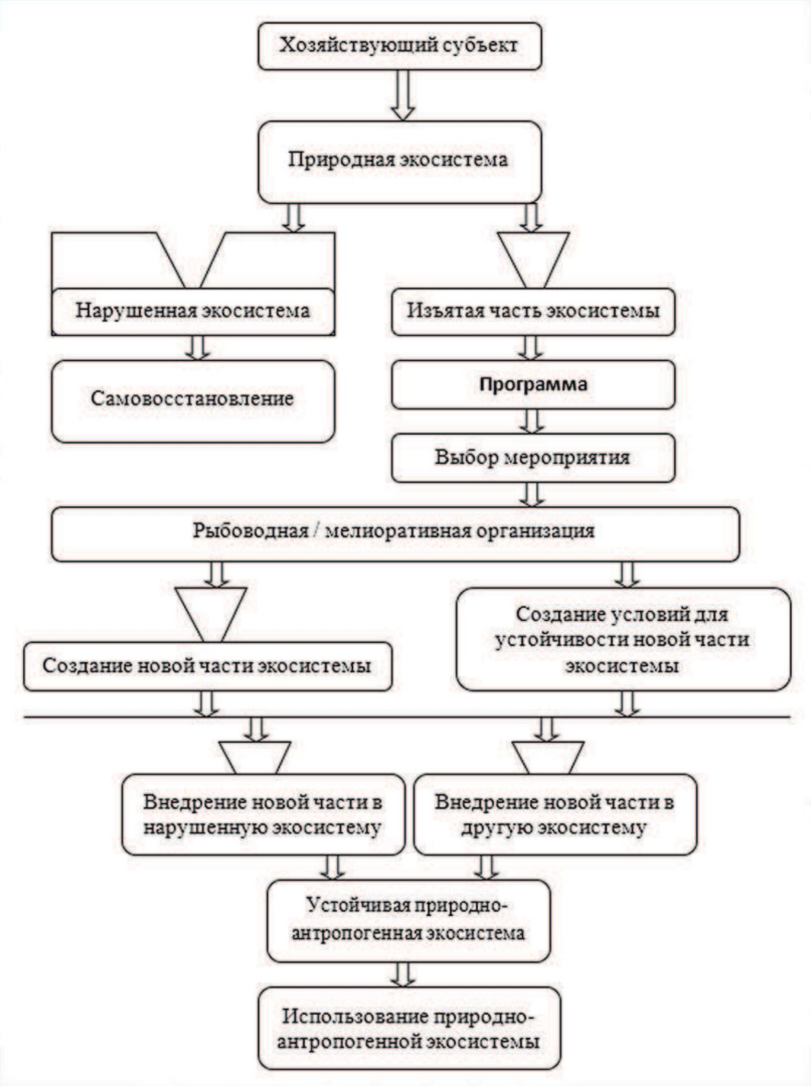


Рис. Механизм экосистемного подхода к возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам и среде их обитания

осуществления мероприятий по возмещению вреда в соответствии с региональными (бассейновыми) целевыми программами сохранения водных биоресурсов и специальным Порядком их проведения [9, с. 190-197]. Основу Порядка могут составлять как натуральная, так и стоимостная (монетарная) формы реализации ответственности хозяйствующих субъектов при возмещении вреда или их оптимальная комбинация.

Принципиальным вопросом совершенствования системы оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам, является **установление самого факта его нанесения в рамках правомерной деятельности**.

Действующие расчетные методики исчисления не в состоянии в полной мере отражать реальные показатели причиняемого вреда, которые могут в большей или меньшей степени соответствовать прогнозным значениям.

Кроме того, субъективные факторы оценки целого ряда параметров, будут всегда вызывать недоверие к количественным (натуральным) и экономическим (стоимостным) показателям, причиняемого вреда, создавать ситуационные риски, в том числе в претензионной работе.

Вместе с тем, исчисляемые в настоящее время интегральные показатели потерь рыбопродуктивности могут использоваться как условные единицы, сопряженные со ставками природоохранных платежей (компенсационных выплат), а также для различных предварительных оценок и прогнозов.

На основании изложенного, очевидной является необходимость разработки **нового реалистичного подхода к оценке качественных и количественных показателей вреда** на основе данных мониторинга их состояния (в разрезе водного объекта или рыбохозяйственного бассейна). Указанный мониторинг может проводиться до и после завершения строительства (начала эксплуатации) хозяйственного объекта. На основе его данных производиться комплексная оценка воздействия, устанавливаться сроки и условия реализации мероприятий по его возмещению (компенсации), сопряженные с ними меры ответственности всех заинтересованных сторон.

Условно можно сформулировать следующие основные современные требования к оценке экологического вреда, применительно к водным биоресурсам и среде их обитания:

- ***понимание как хозяйственного, так и средообразующего значения водных биоресурсов;***
- ***комплексный характер оценки, в том числе, по результатам мониторинговых наблюдений или специальных исследований;***
- ***относительный, а не точечный (в месте нанесения вреда) характер оценочных показателей, соизмерение их с таковыми по рыбохозяйственному бассейну или водному объекту;***
- ***оценка вреда (ущерба) только в случаях, когда негативное воздействие носит сверхнормативный (сверхдопустимый) характер для водного объекта или его части.***

Еще одним важным вопросом является систематизирование и упорядочение мероприятий по возмещению вреда водным биоресурсам. Основным инструментом здесь должны стать региональные (бассейновые) целевые программы сохранения водных биоресурсов, которые позволят комплексно, на долгосрочной основе подходить к разработке и реализации мероприятий по возмещению вреда на отдельных водных объектах или рыбохозяйственных бассейнах. В рамках реализации программ возможна кооперация с заинтересованными федеральными (Росводоресурсы, Росприроднадзор и др.) и местными органами исполнительной власти.

Через механизм программ, как уже отмечалось, может быть реализован комплексный, системный и научно-обоснованный подход к сохранению водных биоресурсов. Программы целесообразно формировать из двух разделов, в соответствии с бюджетными и внебюджетными (средства хозяйствующих субъектов на проведение мероприятий по возмещению вреда – компенсационные выплаты) источниками финансирования планируемых мероприятий.

Основой формирования экономических показателей программ, может быть как натуральная, так и монетарная форма реализации

ответственности хозяйствующих субъектов за возмещение вреда, при общей методологии, предусмотренной национальным стандартом «Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Методология принятия управленческих решений для сохранения водных биоресурсов и среды их обитания» [8].

Наряду с экосистемным, в рамках программ, в зависимости от водного объекта (бассейна), условий и степени антропогенного воздействия и т.п., может реализоваться и сырьевой, рыбохозяйственный подход, например, в виде **целевого (приоритетного)** развития хозяйств аквакультуры, пастбищного рыбоводства или восстановления численности видов, занесенных в Красные книги Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Примерами эффективной реализации таких целевых подходов к возмещению вреда является садковое выращивание атлантического лосося в Норвегии, пастбищное выращивание тихоокеанских лососей (в основном кеты) в Японии, восстановление численности ладожского лосося и кутума в России [2, с. 226].

В настоящее время с использованием производственных мощностей государственных рыбохозяйственных (рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных) организаций осуществляется до 80 % всех мероприятий по возмещению (компенсации) вреда.

Учитывая это обстоятельство, в Порядке должны быть предусмотрены механизмы гибкой системы планирования и ресурсного обеспечения их деятельности. Эти механизмы должны способствовать исполнению государственного задания (заказа) по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, работ по рыбохозяйственной мелиорации; мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, а также реализации для этих целей дополнительно выращенной (в рамках договорных отношений) и сверхплановой рыбоводной продукции.

Решения о совершенствовании системы оценки и возмещения вреда, следует принимать, прежде всего, с точки зрения их исполнимости, как в организационно-техническом, так и финансово-экономическом плане.

Так, в случае перехода **на монетарную форму реализации** ответственности хозяйствующих субъектов при возмещении вреда, показатели природоохранных платежей (компенсационных выплат) должны быть разумны с точки зрения соотношения утраченных и восполняемых ресурсов, а также адекватно соотносится со стоимостными показателями других платежей как в случаях правомерного, так и не правомерного природопользования.

Показатели природоохранных платежей могут быть дифференцированы в зависимости от размеров и серьезности причиненного или планируемого вреда (уровня превышения нормативного показателя порога ответственности).

В контексте установления разумных показателей природоохранных платежей, также должна учитываться тенденция роста доли государственного капитала в реализации экологически рискованных проектов в сфере добычи и транспортировки углеводородного сырья, гидростроительства, развития транспорта и его инфраструктуры и др. Эти показатели должны быть одинаково приемлемыми и исполнимыми для хозяйствующих субъектов всех форм собственности.

Таким образом, совершенствование системы возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам и среде их обитания, целесообразно проводить по следующим направлениям:

1. Переход от рыбохозяйственной (сырьевой) концепции оценки и возмещения вреда к экосистемной, основанной на комплексном подходе к восстановлению нарушенных условий воспроизводства и обитания водных биоресурсов в масштабах рыбохозяйственных бассейнов, крупных водных объектов или их систем.

2. Создание открытой и понятной институциональной среды оценки и возмещения вреда, основанной на реалистичной методике установления параметров вреда, региональных (бассейновых) целевых программах сохранения водных биоресурсов и Порядке возмещения причиненного им вреда в виде отдельного нормативно-правового акта.

3. Гармонизации подходов к регулированию условий платности использования водных биоресурсов в различных целях, с точки зрения реализации их природоохранной, а не фискальной сущности.

4. Изменение в целом системы охраны и использования водных биоресурсов (в основном внутренних водных объектов), расширение полномочий гражданского общества, некоммерческих общественных организаций, например, обществ рыболовов-любителей, а также природопользователей в сфере их сохранения и рационального использования.

Основные задачи Порядка оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам [9]:

- *установление единых требований к обоснованию проведения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, реализации системного и комплексного подхода к сохранению водных биоресурсов в рамках разработки региональных (бассейновых) целевых программ;*
- *расширение форм и методов проведения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, за счет биотехнических мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации (выпуск растительноядных рыб, установка искусственных нерестилищ, спасение молоди и др.), использования различных методов сохранения биоразнообразия, предусмотренных «Национальной стратегией сохранения биоразнообразия в России» (2001 г.), введения мер регулирования рыболовства (ограничение, запрещение) и др.;*
- *урегулирование вопросов определения стоимостных показателей мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, установление соответствующих требований и критериев;*
- *формирование механизмов исполнения мероприятий по возмещению вреда путем строительства новых или расширения действующих рыбоводных или рыбоводно-мелиоративных объектов, определение сроков, условий финансирования их строительства и дальнейшей эксплуатации, а также государственных органов, принимающих решения в этой области;*
- *определение условий, когда эквивалентные водные биоресурсы могут быть возмещены (компенсированы) в иных водных объектах (рыбохозяйственных бассейнах) или в условиях аквакультуры;*

- *установление института специального договора исполнения мероприятий по возмещению (компенсации) вреда, как механизма обеспечивающего оптимальные условия реализации ответственности каждой из сторон (хозяйствующий субъект – рыбохозяйственная организация – контролирующий орган) и нивелирующего возможные конфликты их интересов; отражение в нем механизмов учета и оценки эффективности реализации мероприятий по возмещению вреда;*
- *оптимизация условий исполнения хозяйствующим субъектом обязанностей по возмещению вреда водным биоресурсам и среде их обитания при «незначительных» размерах вреда, например, менее 50 тонн для морских и менее 5 тонн для пресноводных водных объектов, определения принципов расчета и использования этих средств, в виде «компенсационных выплат (платежей)»;*
- *определение особенностей реализации мероприятий по возмещению (компенсации) вреда путем искусственного воспроизводства видов водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации.*

В рамках реализации последнего направления, по нашему мнению, целесообразен переход от договоров пользования водными биоресурсами и рыбоводными/рыбопромысловыми участками к рыбохозяйственным соглашениям, позволяющим хозяйствующим субъектам не только использовать водные биоресурсы, но и осуществлять деятельность, направленную на их сохранение и преумножение.

Аналогом может служить соглашения, предусмотренные законодательством об охоте[11], регулирующие не только условия использования объектов охоты, но и реальные действия пользователей по их охране и сохранению среды обитания.

[11] Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В принципе, подобная система использования рыбных запасов (термин водные биоресурсы введен в 2004 г.) действовала в советский и постсоветский период до принятия в 2004 году Закона о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов. Обязанности пользователей промысловыми участками по охране рыбных запасов и сохранению среды их обитания были обязательным условием, заключаемых с ними договоров. Это обеспечивало проведение пользователями мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации и сохранению среды обитания водных биоресурсов, их активное участие в борьбе с браконьерством и т.п., то есть функции с исполнением, которых публичная власть в настоящее время явно не справляется, и несет при этом существенные материальные издержки.

Очевидно, что реализация изложенных предложений по совершенствованию системы оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам и среде их обитания, должна быть подкреплена разработкой соответствующих нормативных правовых актов, в рамках природоохранного законодательства, регламентирующих общие принципы оценки и возмещения правомерного экологического вреда.

В сложившейся ситуации наибольшую тревогу вызывает возможность законодательного закрепления в качестве меры реформирования системы возмещения вреда – лишь механистический переход на монетарную форму реализации ответственности хозяйствующих субъектов. Данная форма сама по себе эффективна и позволяет решить ряд актуальных проблем в области оценки и возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам. Однако, без необходимых организационно-структурных изменений, ориентации деятельности хозяйствующих субъектов, контрольных и рыбохозяйственных организаций в направлении достижения конкретных результатов в сфере сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, приведет лишь к усугублению описанных выше негативных эффектов в отрасли.

Крайней степенью проявления этих эффектов может стать трансформация средств достижения цели (финансовое обеспечение проведения мероприятий по возмещению вреда) в саму цель (пополнение

федерального бюджета, бюджетов заинтересованных государственных ведомств и учреждений), со всеми вытекающими из этого негативными последствиями, что будет означать системный кризис в развитии направления сохранения водных биоресурсов.

БИБЛИОГРАФИЯ

[1] *Герасимов Ю.В., Поддубный С.А.* Влияние уровенного режима на урожайность рыб Рыбинского водохранилища// Водные ресурсы. 2000, т.27, № 5, с. 554-559.

[2] Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности./ Под общей редакцией А.Н. Белоусова/ – М. – Эдитус, 2016, – 272 с.

[3] *Мамонтов Ю.П., Гепецкий Н.Е., Литвиненко А.И., Палубис С.Э., Печников А.С., Чебанов М.С.* Искусственное воспроизводство промысловых рыб во внутренних водоемах России./ Под общей редакцией Ю.П. Мамонтова/ – Санкт-Петербург, ГосНИОРХ, 2000, – 287 с.

[4] Труды ВНИРО. Том 153. Искусственное воспроизводство и аквакультура/ М., 2015, с. 189.

[5] *Горбачев С.А.* Методология и практика оценки ущерба водным биоресурсам от хозяйственной деятельности / под ред. Д.Э. Ивантера. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2010. – 383 с.

[6] Методика исчисления размеров, причиненного водным биологическим ресурсам, утверждена приказом Росрыболовства от 25 ноября 2011 г. № 1166.

[7] Положение о мерах по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2013 г. № 380.

[8] *Торцев А.М., Белоусов А.Н.. Воронков В.Б.* О национальном стандарте «Методология принятия управленческих решений для сохранения водных биоресурсов и среды их обитания» // Журнал Рыбное хозяйство, № 5, 2017, с. 53-55.

[9] *Глибко О.Я., Белоусов А.Н.* Организационно-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, и возможные пути их решения // В сборнике: Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, – 2017. – 240 с. – С. 155-160/.

[10] *Торцев А.М., Студёнов И.И.* Временной фактор возмещения вреда, наносимого водным биологическим ресурсам Арктики // Управление инновационным развитием Арктической зоны Российской Федерации: сборник избранных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 14-16 сентября 2017 года, г. Северодвинск : [16+] / М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. автоном. образоват. учреждение высш. Образования «Сев. (Аркт.) федер. ун-т им. М. В. Ломоносова»; [сост. Е. Н. Богданова, И. Д. Нефедова] – Архангельск: КИРА, 2017. – 800 с. : ил., граф., табл.

[11] *Белоусов А.Н., Воронков В.Б.* Некоторые вопросы судебной практики в области сохранения водных биоресурсов// Журнал Судья, № 9, 2017, с.46-50.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

«О красоте компромисса…»

Моря, реки, озера, водохранилища и прилегающие к ним территории представляют зону комплексного использования целым рядом отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта. Очевидной реальностью сегодняшнего дня является конфликт интересов хозяйствующих субъектов, публичной власти и общества в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, в том числе водных биологических ресурсов.

На фоне прогресса отраслей, связанных с добычей и транспортировкой энергоносителей и др., наблюдается сокращение запасов наиболее ценных в промысловом отношении гидробионтов.

Не трудно понять большую тревогу и внутренний (и не только внутренний) протест большинства российских рыбаков и специалистов рыбной отрасли в отношении любых техногенных воздействий на объекты промысла, определяющие их состояние кормовую базу и водную среду.

В этих условиях достижение взаимоприемлемого баланса, компромисса интересов общества и природы становится как никогда ранее актуальной задачей.

Однако решение этой задачи пока весьма затруднено ввиду несовершенства существующей нормативной правовой базы в области сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, не способствующей реализации ответственного подхода со стороны хозяйствующих субъектов и публичной власти в части предотвращения и возмещения причиняемого экосистемам вреда.

По мнению многих специалистов, уже давно назрела необходимость разработки Национальной стратегии сохранения водных биоресурсов в условиях интенсивного промышленного освоения внутренних вод, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Основу стратегии должен составлять экосистемный, бассейновый подход к оценке и возмещению вреда, направленный на установление реальных качественных и количественных его показателей и комплексное возмещение посредством восполнения популяций гидробионтов и восстановления среды их обитания.

Важным элементом национальной стратегии должна стать разработанная на основе реалистичного подхода новая методика оценки и возмещения вреда. Обсуждение, которой необходимо провести при широком участии общественности, природопользователей и экспертного сообщества, создав для этих целей специальные открытые и независимые площадки.

Очевидно, что решение вопросов сохранения водных биоресурсов – национального достояния страны, невозможно без разностороннего участия в этом процессе представителей гражданского общества и различных форм их объединения. Повседневная работа по организации и эффективной реализации этого процесса должна стать неотъемлемой частью деятельности рыбохозяйственных организаций всех уровней: рыбоводных хозяйств, научно-исследовательских институтов, бассейновых и территориальных управлений, центрального аппарата Росрыболовства.

Подводя итоги, надеемся, что реализация изложенных в настоящем издании мер будет способствовать поступательному развитию механизмов оценки и возмещения вреда, а также формированию ответственного и справедливого подхода к восстановлению нарушенного состояния экосистем в рамках концепции устойчивого развития.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Комплекс понятий к терминологии в области предупреждения, снижения и возмещения (компенсации) негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания

Основные термины и понятия

Водные биологические ресурсы: Рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

Сохранение водных биоресурсов: Поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания.

Предупреждение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания: Меры и процедуры по предотвращению и минимизации негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания, которые позволяют полностью или частично предохранить водные объекты и их охранные зоны от истощения и загрязнения, а также предотвратить негативное воздействие на состояние водных биоресурсов и среду их обитания в местах производства работ, размещения хозяйственных объектов и их эксплуатации в результате аварийных ситуаций, непреднамеренных действий, создающих непосредственную угрозу водным биоресурсам и среде их обитания.

Возмещение (компенсация) негативного воздействия хозяйственной деятельности (вреда) на водные биоресурсы и среду их обитания: Принятие обоснованных мер и проведение мероприятий, основанных на натуральной и (или) денежной (монетарной) формах реализации ответственности хозяйствующих субъектов по восстановлению водных биоресурсов и среды их обитания, в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Дополнительные термины и понятия

Абиотические факторы естественной среды обитания водных биологических ресурсов: Компоненты и явления неживой, неорганической природы, прямо или косвенно воздействующие на условия жизнедеятельности рыб (освещенность, температура, химический состав, скорость течения воды, глубина и рельеф водных систем, техногенные объекты и др.) [СП 101.13330.2012 Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87].

Аквакультура (рыбоводство): Деятельность, связанная с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры [Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»]

Примечания:

1) **Аквакультура:** Культивируемые, в том числе путем искусственного разведения и выращивания, водные биологические ресурсы (рыбы, водные животные и растения и их гибридные формы) [Модельный закон об аквакультуре. Принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 Постановлением 24-9].;

2) **Аквакультура**: Деятельность по содержанию и разведению, в том числе выращиванию, водных животных и растений в полувольных или искусственно созданных условиях обитания, проведению акклиматизации и рыбохозяйственной мелиорации с целью восстановления и пополнения запасов водных биоресурсов,

сохранения их биоразнообразия и среды обитания, получения товарной продукции и рекреации; [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят МПА СНГ, постановление от 16.05.2011 № 36-6].

Акклиматизация водных биоресурсов: Создание устойчивых популяций водных биоресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения, в которых водные биоресурсы данных видов не обитали ранее или утратили свое значение [Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»].

Примечание – **Акклиматизация водных биоресурсов**: Деятельность по вселению водных биоресурсов ценных видов в водные объекты рыбохозяйственного значения и созданию их устойчивых популяций в водных объектах рыбохозяйственного значения, в которых водные биоресурсы данных видов не обитали ранее или утратили свое значение. Задачей акклиматизации является повышение продуктивности и ценности водоемов, улучшение видового состава ихтиофауны, сохранение и увеличение численности отдельных ценных видов гидробионтов за счет расширения их ареала [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ (Принят в г. Санкт-Петербурге 16.05.2011 Постановлением 36-6)];

Акклиматизация водных организмов: Вселение того или иного вида водных биоресурсов в водоем, где ранее этот вид не обитал, и создание в этом водоеме популяции вселенного вида [Модельный закон об аквакультуре (Принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 Постановлением 24-9)].

Биотические факторы среды обитания водных биологических ресурсов: Факторы органического мира, определяющие условия существования организмов в данном водном объекте, в том числе совокупность влияний организмов на жизнь рыб (плотность населения, наличие корма и мест обитания, зимовки, нереста, миграций; хищники и др.) [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87 (утв. Приказом Минрегиона России от 30.06.2012 N 267, статья 3.4)].

Виды негативного воздействия на водную биоту при строительстве проектируемого объекта:

Механическое воздействие – локальное:

- механическое уничтожение бентосных форм на площадях отторжения морского дна;
- гибель и угнетение планктона на участке проведения работ от механического воздействия.

Физическое воздействие – локальное:

- физическое присутствие искусственных сооружений на морской акватории;
- механическое уничтожение бентосных форм под основанием свай;
- снижение освещенности за счет увеличения мутности воды в процессе строительных работ;
- шумы и вибрации вследствие работы строительной техники, вытеснение с мест обитания рыб вследствие шумов, вибраций, потери кормовой базы;
- локальное термическое воздействие на планктон от систем охлаждения энергетических установок используемой спецтехники.

Химическое воздействие – локальное, потенциально региональное:

- угнетение гидробионтов вследствие вторичного загрязнения морской воды при взмучивании донных осадков.
- эпизодические и непреднамеренные утечки технических, промывочных и бытовых вод с судов и технических средств, задействованных при строительстве на морской акватории;
- сброс загрязняющих веществ с дождевыми стоками;
- сброс балластных вод в прилегающую морскую акваторию.

Водные объекты рыбохозяйственного значения: Естественные водоемы и водохранилища, пресные и соленые водоемы, водотоки,

внутренние воды, в том числе внутренние морские воды, территориальное море, воды континентального шельфа и исключительной экономической зоны, а также их отдельные участки (акватории), которые являются или могут являться средой обитания водных биологических ресурсов [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят МПА СНГ, постановление от 16.05.2011 № 36-6].

Примечание- К ***водным объектам рыбохозяйственного значения*** относятся водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов [Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», статья 17].

Воздействие на окружающую среду: Любые последствия планируемой хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды, влияющие на здоровье и безопасность населения, включая флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами, а также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов [Модельный закон об ОВОС, принят МПА СНГ, постановление от 28.10.2010 г. № 35-12].

Воспроизводство: Возобновление запасов водных биологических ресурсов, включая мероприятия, направленные на:

- сохранение и восстановление естественных мест размножения и маршрутов миграции производителей к местам нереста,
- размножение и выпуск личинок или молоди путем искусственного воспроизводства, – сохранение районов нагула, нереста и мест зимовки рыб [Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря» (Заключено в г. Астрахани 29.09.2014)].

Заказчик (инициатор планируемой хозяйственной и иной деятельности): Физическое или юридическое лицо, получившее полномочия на осуществление хозяйственной и иной деятельности и несущее ответственность за подготовку документации по планируемой

хозяйственной и иной деятельности, включая оценку воздействий на окружающую среду, в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми государством к данному виду деятельности [Модельный закон об ОВОС, принят МПА СНГ, постановление от 28.10.2010 г. № 35-12].

Зарыбление водного объекта, выпуск молоди в водный объект для последующего выращивания: Выпуск рыбопосадочного материала и рыбы в водные объекты и (или) их участки с целью создания самовоспроизводящихся популяций, сохранения ценных, редких и находящихся под угрозой исчезновения видов рыб и (или) получения продукции аквакультуры [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Защитные меры: Меры по предотвращению попадания водных биологических ресурсов в водозаборы путем оборудования водозаборов рыбозащитными сооружениями [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87]

Зоопланктон: Группа микроскопических организмов, обитающих в водной толще и потребляющих бактерии и фитопланктон; является пищей для молоди рыб и взрослых особей [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Изъятие хищных видов и малоценных видов рыб: Комплекс мероприятий, направленных на улучшение показателей гидрологического и экологического состояния водных объектов для обеспечения оптимальных условий искусственного и естественного воспроизводства водных биоресурсов, в целях предотвращения выедания молоди ценных и особо ценных видов водных биоресурсов в местах ее выпуска, а также для предотвращения заморных явлений [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Искусственно созданные условия обитания: Направленно созданные и регулируемые условия для содержания и разведения, в том

числе выращивания, водных животных и растений [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ. Принят в г. Санкт-Петербурге 16.05.2011 Постановлением 36-6].

Примечание-**Искусственно созданная среда обитания –** водные объекты, участки континентального шельфа Российской Федерации, участки исключительной экономической зоны Российской Федерации, сооружения, где разведение и (или) содержание, выращивание объектов аквакультуры осуществляются с использованием специальных устройств и (или) технологий [Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»].

Искусственное воспроизводство водных биоресурсов: Деятельность по содержанию и разведению объектов аквакультуры в полувольных условиях обитания, акклиматизации водных биоресурсов и рыбохозяйственной мелиорации водных объектов в целях восстановления и пополнения запасов водных биоресурсов, сохранения их биоразнообразия и среды обитания, в том числе устранения последствий негативного воздействия на них при осуществлении планируемой хозяйственной деятельности [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят МПА СНГ, постановление от 16.05.2011 № 36-6].

Примечание **– Искусственное воспроизводство водных биоресурсов** включает: а) формирование, содержание и эксплуатацию ремонтно-маточных стад; б) выращивание водных биоресурсов с их последующим выпуском в водные объекты рыбохозяйственного значения [Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов» от 12.02.2014 № 99].

Контроль гидрохимических параметров среды: Осуществление рыбоводным хозяйством мероприятий по проверке поддержания гидрохимических параметров среды в целях соответствия требованиям объектов разведения проектируемого рыбоводного хозяйства. Источник водоснабжения должен бесперебойно обеспечивать рыбоводное хозяйство необходимым объемом воды в разные по водности годы, включая и маловодные [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Контроль по гидробиологическим показателям: Контроль качества воды как среды обитания живых организмов, населяющих водные объекты. В число основных гидробиологических показателей при контроле состояния водных объектов входят следующие экологические группы водных организмов: фитопланктон, зоопланктон, зообентос [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Мониторинг среды обитания (эпизоотологический, микробиологический, паразитарный, гидрохимический, токсикологический, радиологический): Проверка рыбоводным хозяйством эпизоотологических, микробиологических, паразитарных, гидрохимических, токсикологических, радиологических показателей, определяемых в пробе воды на соответствие нормативам предельно допустимых концентраций веществ в среде обитания объектов аквакультуры [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Морская аквакультура (марикультура): Аквакультура (рыбоводство), осуществляемая в отношении морских объектов аквакультуры [Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»].

Негативное воздействие на водные биологические ресурсы: Нарушение мер по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания, применяемых при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной деятельности, оказывающей прямое или косвенное воздействие на биоресурсы и среду их обитания, а также нарушение порядка их осуществления [Постановление Правительства РФ от 29.04.2013

№ 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания»].

Объекты аквакультуры: Водные организмы, разведение и (или) содержание, выращивание которых осуществляются в искусственно созданной среде обитания [Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»].

Примечание – **Объекты аквакультуры:** Водные животные и растения, которые являются объектами содержания и разведения, в том числе выращивания, в полувольных или искусственно созданных условиях обитания [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят МПА СНГ, постановление от 16.05.2011 № 36-6].

Организационные меры: Меры по предотвращению попадания водных биологических ресурсов в водозаборы путем пространственно-временного регулирования осуществления забора воды [СП 101.13330.2012 Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87]

Отчет о результатах проведения оценки воздействия, на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности: Составная часть проектной документации, содержащая информацию о целях реализации намечаемого проекта, об альтернативных вариантах этого проекта, сведения о состоянии окружающей среды на территории, где будет реализован проект, о возможных негативных последствиях реализации проекта для здоровья и безопасности населения и окружающей среды и мерах по их предотвращению [Модельный закон об ОВОС, принят МПА СНГ, постановление от 28.10.2010 г. № 35-12].

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС): Вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления [Модельный закон об ОВОС, принят МПА СНГ, постановление от 28.10.2010 № 35-12].

Планируемая хозяйственная и иная деятельность: Проектирование, строительство, реконструкция, расширение, техническое перевооружение, модернизация, изменение профиля производства, его ликвидация и другая деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду [Модельный закон об ОВОС, принят МПА СНГ, постановление от 28.10.2010 № 35-12].

Полувольные условия обитания: Условия, при которых водные животные и растения часть жизненного цикла проводят в неволе, а часть – в состоянии естественной свободы [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят в МПА СНГ, постановление от 16.05.2011 № 36-6].

Превентивные мероприятия: Любые мероприятия, проводимые для предотвращения или минимизации воздействия аварийных ситуаций, непреднамеренных действий, создающих непосредственную угрозу нанесения вреда окружающей среде [Модельный закон «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде», принят МПА СНГ, постановление от 3.12.2009 № 33-10].

Превентивные меры: Меры по предотвращению попадания водных биологических ресурсов в водозаборы путем предупреждения их подхода к источнику опасности [СП 101.13330.2012 Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87]

Предприятия по акклиматизации объектов аквакультуры: Предприятия, осуществляющие деятельность по вселению водных биоресурсов ценных видов в водные объекты рыбохозяйственного значения и созданию их устойчивых популяций в водных объектах рыбохозяйственного значения, в которых водные биоресурсы данных видов не обитали ранее или утратили свое значение [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Предприятия по искусственному воспроизводству водных биоресурсов: Подведомственные Росрыболовству федеральные государственные бюджетные учреждения, а также юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие формирование, содержание и эксплуатацию ремонтно-маточных стад и (или) выращивание водных биоресурсов, с их последующим выпуском в водные объекты рыбохозяйственного значения, на основании государственных контрактов или договоров на выполнение работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов в соответствии с планами искусственного воспроизводства водных биоресурсов [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Предприятия по рыбохозяйственной мелиорации: Учреждения, подведомственные Росрыболовству, юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие мероприятия по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния водных объектов в целях создания условий для сохранения и рационального использования водных биоресурсов, а также обеспечения производства продукции аквакультуры [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Проект: Документация, содержащая информацию о целях и задачах реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности, включая другие виды вмешательства в естественные условия и ландшафт, в том числе добычу минеральных полезных ископаемых – первичных природных ресурсов [Модельный закон об ОВОС, принят МПА СНГ, постановление от 28.10.2010 г. № 35-12].

Реакклиматизация: Вселение особей определенного вида в пределах его естественного ареала с целью восстановления его популяции в водном объекте, в котором данный вид по каким-либо причинам исчез [Модельный закон об аквакультуре, принят МПА СНГ, постановлением от 04.12.2004 № 24-9].

Рыбное хозяйство: Виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов [Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»].

Рыбоводная инфраструктура: Имущественные комплексы, в том числе установки, здания, строения, сооружения, земельные участки, оборудование, искусственные острова, которые необходимы для осуществления аквакультуры (рыбоводства) [Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»].

Рыбоводно-биологическое обоснование (обоснование выбора рыбоохранных мер): Документ, обосновывающий принятие проектных решений по снижению воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания.

Примечания:

1) Рыбоводно-биологическое обоснование предусматривает проведение биологических рыбоохранных мероприятий: искусственное воспроизводство водных биоресурсов; сооружение нерестово-выростных хозяйств и рыбоводных заводов; акклиматизацию водных биоресурсов.

2) Рыбоводно-биологическое обоснование должно содержать следующую основную информацию: – целесообразность проведения мероприятий по акклиматизации водных биоресурсов; – свойства предлагаемых для акклиматизации водных биоресурсов: – приемная емкость водного объекта, в котором предполагается проводить мероприятия по акклиматизации водных биоресурсов: – рекомендации по проведению акклиматизации водных биоресурсов, указание мест получения посадочного материала, стадий развития водных биоресурсов, на которых целесообразно осуществлять вселение, сроки проведения вселений, необходимое количество водных биоресурсов для ежегодного вселения, повторность вселений, способы и условия транспортирования.

Биологическое обоснование на виды хозяйственной деятельности на водных объектах рыбохозяйственного значения: комплекс мероприятий, регламентирующий хозяйственную деятельность на

водных объектах, связанный с определением гидрологического, гидрохимического, ихтиологического, паразитологического состояния водных объектов в целях формирования рекомендаций по его использованию.

Рыбоводные акклиматизационные станции: Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по вселению водных биоресурсов ценных видов в водные объекты рыбохозяйственного значения и созданию их устойчивых популяций в водных объектах рыбохозяйственного значения, в которых водные биоресурсы данных видов не обитали ранее или утратили свое значение [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Рыбоводные заводы: Предприятия по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, предназначенные для получения, оплодотворения и инкубации икры, подращивания личинок и выращивания молоди водных биоресурсов для последующего выпуска молоди (личинок) в водные объекты рыбохозяйственного значения в целях сохранения водных биоресурсов, включая редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды водных биоресурсов [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Рыбоводный участок: водный объект и (или) его часть, участок континентального шельфа Российской Федерации, участок исключительной экономической зоны Российской Федерации, используемые для осуществления аквакультуры (рыбоводства); [Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»]

Примечание – **Рыбоводный участок** – Акватория водного объекта рыбохозяйственного значения или его часть и прилегающая к нему часть суши, предоставленные в пользование для ведения товарного и рекреационного рыбоводства [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят постановлением от 16.05.2011 № 36-6].

Рыбозащитные сооружения: Гидротехнические сооружения или устройства, предназначенные для предотвращения попадания в водозабор и гибели молоди рыб, сохранения ее здоровья и жизнеспособности, отведения в безопасное место рыбохозяйственного водоисточника [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87]

Рыбопитомники: Специализированные рыбоводные предприятия, занимающиеся получением посадочного материала: оплодотворенной икры, личинок, молоди рыб [Модельный закон об аквакультуре (Принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 Постановлением 24-9].

Рыбоподъемные сооружения (рыбоподъемники): Рыбопропускные сооружения, в которых перемещение рыб из нижнего в верхний бьеф осуществляется шлюзованием или транспортированием в специальных емкостях [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87].

Рыбопропускные сооружения: Гидротехнические сооружения для пропуска (перевода) проходных, полупроходных, а в некоторых случаях и жилых рыб из нижнего бьефа гидроузла в верхний [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87].

Рыбоспускные сооружения: Гидротехнические сооружения или устройства, предназначенные для обеспечения безопасного ската рыб из верхнего в нижний бьеф [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87].

Рыбоходные сооружения (рыбоходы): Рыбопропускные сооружения, в которых рыба самостоятельно преодолевает напор воды при движении из нижнего в верхний бьеф [СП 101.13330.2012. Свод правил. Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.06.07-87]

Рыбохозяйственная мелиорация: Деятельность по разведению и выращиванию водных животных и растений, направленная на улучшение условий естественного воспроизводства водных биоресурсов и повышение биологической продуктивности рыбохозяйственных водоемов, а также осуществление технических мероприятий по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния рыбохозяйственных водоемов для создания оптимальных условий воспроизводства, обитания и рационального использования водных биоресурсов.

Примечания

1) **Рыбохозяйственной мелиорацией** являются мероприятия по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния водных объектов в целях создания условий для сохранения и рационального использования водных биоресурсов, а также обеспечения производства продукции аквакультуры [Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»];
2) **Рыбохозяйственная мелиорация**: Деятельность по разведению и выращиванию водных животных и растений с целью биологической очистки водных объектов рыбохозяйственного значения (биологическая мелиорация), а также осуществление технических мероприятий по улучшению показателей их гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния для создания оптимальных условий воспроизводства, обитания и рационального использования водных биоресурсов; [Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, принят МПА СНГ, постановление от 16.05.2011 № 36-6];
3) **Рыбохозяйственная мелиорация**: действия или деятельность, направленные на улучшение условий естественного воспроизводства водных биоресурсов и повышение биологической продуктивности рыбохозяйственных водоемов [Модельный закон об аквакультуре, принят МПА СНГ, постановление 04.12.2004 № 24-]).

Среда обитания водных биоресурсов: Водная толща и донная часть водных объектов, населяемых живыми организмами, а также участки суши, прилегающие к водным объектам (зоны приливов, заливаемая пойма, участки суши с околоводной наземной растительностью и др.) используемые водными биоресурсами естественным образом для своего жизнеобеспечения (воспроизводства, нагула и т.п.).

Управленческое решение: Обоснованный и документированный выбор субъектом (тами) деятельности способа (бов) действий, гарантирующего (щих) достижение поставленной цели.

Ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам: Негативные воздействия на водные биологические ресурсы, приводящие к угнетению или смерти рыб, водных беспозвоночных, водных млекопитающих, водорослей, других водных животных и растений, находящихся в состоянии естественной свободы.

Примечание

Ущерб водным биоресурсам и среде их обитания является стоимостным эквивалентом вреда водным биоресурсам и среде их обитания. Исчисление размера ущерба водным биоресурсам осуществляют в стоимостном выражении (руб.), включая затраты на восстановление нарушенного состояния водных биоресурсов, с учетом понесенных убытков и упущенной выгоды [[Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам, утв. Приказом Росрыболовства от 25.11.2011 № 1166 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.03.2012 N 23404)].

Хозяйствующие субъекты: Юридические лица всех организационно-правовых форм (в том числе иностранные), занимающиеся деятельностью по производству, реализации, приобретению товаров, их объединения, а также физические лица, осуществляющие самостоятельную или совместную с другими лицами предпринимательскую деятельность [Модельный закон об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде, принят МПА СНГ, постановление от 3.12.2009 № 33-10].

Формы возмещения вреда окружающей среде:

К **натуральным формам** относятся меры:

- по восстановлению эквивалента утраченного количества и качества природного ресурса;
- по предоставлению равноценного природного ресурса взамен утраченного;
- по восстановлению природного ресурса до исходного состояния на момент нанесения вреда;
- по выделению заменяющих объектов, материалов, технологий, оборудования, строительству сооружений и объектов по воспроизводству и восстановлению утраченного ресурса.

К **стоимостным формам** относятся меры**:**

- по предоставлению финансовых средств для восстановления нарушенного состояния окружающей среды до исходного;
- по финансированию мероприятий по воспроизводству природных ресурсов, финансовое обеспечение мер по возмещению вреда, включая упущенную выгоду;
- по компенсации иных дополнительных затрат в связи с восстановлением природного ресурса

[Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного природной среде в результате экологических правонарушений, утверждены Госкомэкологией России 06.09.1999].

Фитопланктон: Совокупность микроскопических растений, находящихся во взвешенном состоянии в водной толще [Приказ Минсельхоза России от 15.06.2015 № 247 «Об утверждении справочника в области аквакультуры (рыбоводства)»].

Научно-популярное издание

Актуальные вопросы теории и практики возмещения вреда, причиняемого водным биоресурсам

Оригинал-макет подготовлен Издательством Эдитус
в авторской редакции

Отпечатано в ООО «Эдитус»
129515, г. Москва, ул. Академика Королёва, 13
8 (800) 775-30-87
www.editus.ru

Подписано в печать 17.01.18
Формат 148x210. Печ. л. 37
Печать цифровая. Бумага офсетная
Тираж 85 экз. Заказ № 2017122512

ISBN 978-5-00058-758-4

