

УДК 343.2

**Некоторые вопросы правоприменительной практики надзора за использованием водных биоресурсов сквозь призму экономического развития территорий Дальнего Востока**

Н.А. Крайнова

к.ю.н., доцент

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет ИТМО

Институт холода и биотехнологий

191002, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9

К.А. Манько

подполковник юстиции

Прокуратура Тихоокеанского флота

*В статье рассмотрены проблемы нормативно-правового регулирования использования водных биоресурсов (на примере минтая), оказывающие негативное влияние на состояние охраны рыбных запасов Российской Федерации. Проанализированы изменения в соответствующие правила рыболовства. Отдельно рассмотрены вопросы разграничения понятий промышленного и прибрежного рыболовства. Указаны конкретные предложения по внесению соответствующих изменений в действующее рыболовное законодательство.*

**Ключевые слова:** рыболовство, прокурорский надзор, специализированный промысел, минтай, Дальневосточный рыбохозяйственный бассейн.

**Some questions about practice of using for biological resources according to economic devise of Far Eastern Region**

Krainova N.

National Research of Information Technologies, Mechanics and Optics

Institute of Refrigeration and Biotechnologies

Manko K.

Military prosecutor of Pacific Navy

*This article contains problems of the standard-legal regulation in the process of realization of specialized craft of Walleye pollock in seas of the Far Eastern fishery pool, making negative impact on a condition of protection of fish stocks of the Russian Federation (from the point of view of the state supervising and control bodies).*

*Changes in corresponding rules of the fishery are analyzed. Questions of differentiation of concepts of industrial and coastal fishery are separately considered. Specific proposals on entering of respective alterations into the active fishing legislation are specified.*

**Keywords:** fishery, public prosecutor's supervision, specialized craft, Walleye pollock, the Far East fishery pool.

Незаконный промысел водных биоресурсов традиционно считается основной проблемой, стоящей на пути развития рыбохозяйственного комплекса Дальнего Востока, серьезным образом оказывающей негативное влияние на экономическое развитие региона в целом. На протяжении последнего десятилетия ее решение является вопросом государственной важности, что не раз находило свое отражение в нормативно-правовых актах и решениях федеральных и региональных органов власти. Однако следует отметить, что значительных практических результатов до настоящего достичь не удалось.

В настоящее время существуют две формы незаконного промысла водных биоресурсов в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне:

- добыча водных биоресурсов без необходимых разрешений, либо сверх установленных лимитов, выделенных в соответствии с действующим законодательством (в профессиональной речи данная форма получила название «черное браконьерство»);

- промысел в рамках установленных лимитов, но с нарушением правил рыболовства (так называемое «серое браконьерство»).

Данные формы незаконного промысла водных биологических ресурсов отличаются друг от друга не только по своему содержанию (необходимо учитывать, что изъятие водных биоресурсов без разрешения сопровождается массовыми нарушениями правил рыболовства), но и по уровню опасности и величине ущерба, наносимого экосистемам, государственным, отраслевым и частным интересам, экономике в целом.

Наиболее опасной и наносящей потенциально более значительный ущерб считается первая форма незаконного промысла – добыча водных биоресурсов без необходимых разрешений либо сверх установленных лимитов, выделенных в соответствии с действующим законодательством.

В настоящее время наибольших масштабов данная форма незаконного промысла в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне достигла на объектах, традиционно являющихся самыми валютоемкими и ориентированными на зарубежные рынки сбыта:

- все виды крабов (камчатский, синий, стригун, волосатый и др.);
- морской еж;
- трепанг;
- гребешок.

Менее опасной, с точки зрения ущерба, наносимого экосистемам, считается вторая форма незаконного промысла водных биоресурсов – промысел в рамках установленных лимитов, но с нарушением правил рыболовства.

Нарушение правил рыболовства в той или иной мере наблюдается на промысле большинства видов водных биоресурсов, однако наибольших масштабов оно достигло при промысле минтая. Для многих покажется удивительным, что минтай является самым привлекательным объектом рыболовства в морях Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна. «Золотая путина» – так называют рыбаки период разрешенного промысла минтая. Под будущие дивиденды, которые планируется выручить по результатам путины, заключаются сделки, берутся кредиты, совершаются крупные приобретения и т.д. К началу промысла активно и тщательно готовятся как рыбаки, так и контролирующие органы: проводятся совещания, на постоянной и временной основе работают оперативные штабы и т.д., ход путины активно освещается в средствах массовой информации, ее результаты тщательно анализируются всеми заинтересованными органами, выявляются проблемные вопросы и вырабатываются пути их решения, достаточно

оперативно вносятся коррективы в регламентирующие нормативные документы. Пожалуй, никакой другой объект промысла не привлекает к себе столько внимания. Не обходится и без скандалов, или, как принято говорить, без ситуаций, получивших широкий общественный резонанс. Примером таких конфликтов может служить минтаевая путина 2008 г., когда различная трактовка должностными лицами Северо-Восточного пограничного управления береговой охраны ФСБ России и представителями рыбодобывающих компаний региона пункта 11.13 «Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна» в редакции приказа Минсельхоза России № 521 от 14 сентября 2007 г., послужила основанием для задержания и принудительного доставления в порт 14-ти крупных промысловых судов.

В соответствии со ст. 28, ч. 3 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» № 166 от 20 декабря 2004 г., порядок определения и утверждения общего допустимого улова водных биоресурсов и его изменения устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствии с п. 3 «Положения об определении и утверждении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений», утвержденного Постановлением Правительства РФ № 583 от 26 сентября 2005 г., общие допустимые уловы ежегодно определяются и утверждаются Федеральным агентством по рыболовству по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии РФ, с учетом заключения государственной экологической экспертизы, которая, в свою очередь, проводится Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Приказом Федерального агентства по рыболовству № 382 от 5 декабря 2008 г. установлен общий допустимый улов минтая в морях Дальневосточного бассейна на 2009 год, который составил всего 1 508,4 тыс. тонн. Исходя из сложившихся средних внутренних рыночных цен на икру минтая (120 руб./кг) и минтай-сырец (15 руб./кг) [1], которые использованы в 2009 г. при производстве по делам об административных правонарушениях для определения размера штрафов, можно подсчитать в денежном выражении общий ежегодный потенциал рынка добываемого минтая: более 22 млрд. 620 млн. руб.

Однако сам по себе минтай не обладает достаточной коммерческой привлекательностью как из-за относительно низкой пищевой ценности (зачастую основная его масса идет на корм животным, как непосредственно, так и в виде его производных, например, рыбной муки), так и в силу слабой рентабельности: только для транспортировки всего объема добытого в 2011 г. году минтая рыбопромысловым судам потребуется совершить более 1 000 рейсов (как правило, валовая вместимость транспортных судов составляет от 1 000 до 3 000 тонн). Целью промысла, в основном, является икра минтая, пользующаяся большим спросом на рынках Японии, США, Китая, Южной Кореи. В среднем за период разрешенного промысла соотношение выхода икры минтая к общей его массе составляет 4,5%. Простой арифметический

подсчет (метод арифметической пропорции) показывает, что общий выход икры по отношению к общему допустимому улову минтая составит 67 878 тонн, а следовательно, потенциал рынка в денежном выражении – более 8 млрд. 875 млн. рублей (а вместе со стоимостью самого минтая – более 31 млрд. рублей). Это достаточно внушительные цифры.

Для сравнения, в 2009 г. общий допустимый улов (ОДУ) в пределах Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна составил [2 ]:

- сельди тихоокеанской – немногим более 264 тыс. тонн (почти в 6 раз меньше ОДУ минтая), причем это далеко не самый валютоемкий продукт промысла;

- тихоокеанских лососей – всего 18,4 тыс. тонн, общая стоимость которых при заявленной руководителем Росрыболовства Крайним А.А. цене одного килограмма лососевых в 30 рублей, составит 551,5 млн. рублей;

- всех видов крабов (камчатского, синего, колючего, равношипного, волосатого четырехугольного, стригуна-опилио, красного, бэрди, ангулятуса, мохнаторукого) – менее 70 тыс. тонн, стоимость которых составит немногим более 1,5 млрд. руб. (при усредненной цене живого краба на зарубежных рынках в 8 долларов США за 1кг [3]).

Только в зоне ответственности Северо-Восточного пограничного управления береговой охраны ФСБ России в период Охотоморской минтаевой экспедиции в 2009 г. осуществляли промысел 190 добывающих и перерабатывающих судов, принадлежащих 132 юридическим лицам.

Для того чтобы скрыть данные о фактическом превышении объемов вылова, компании, занимающиеся добычей минтая, избегают от молодежи, мелкоразмерной рыбы и даже крупных самцов, что, в свою очередь, является нарушением п. 9.7 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утв. приказом Росрыболовства № 272 от 27 октября 2008 г., и причиняет существенный вред биоресурсам. Пожалуй, это единственный вид водных биологических ресурсов, в частичном уничтожении уловов которого прямо заинтересованы пользователи. Очевидно, что проконтролировать реальные объемы добытого и, соответственно, выброшенного за борт сырца минтая фактически невозможно.

Эта особенность специализированного промысла минтая косвенно признается и на законодательном уровне, что вытекает из текста Правил рыболовства: в отличие от категоричного запрета, указанного в п. 9.7 Правил («пользователи водными биоресурсами не вправе выбрасывать добытые водные биоресурсы, разрешенные для добычи (вылова)»), п. 9.9 Правил, регламентирующий порядок промысла минтая, звучит более «демократично» («пользователи водными биоресурсами не вправе допускать превышение выхода икры-сырца минтая...»). Подобная формулировка буквально позволяет пользователям «подгонять» суточную промысловую отчетность о фактически добытых объемах сырца минтая под желаемые показатели.

Вместе с тем, скрываемые объемы сырца минтая ограничены предельным размером процентного соотношения выхода икры к массе непотрошеной промытой рыбы, поступившей на разделку, который установлен Правилами применительно к каждой промысловой подзоне и календарному месяцу, поскольку при проведении контрольно-проверочных мероприятий должностные лица пограничных органов тщательно проверяют соотношение находящегося на борту судна сырца минтая и произведенной из него икры. В этой ситуации пользователи водными биоресурсами активно применяют различные «пробелы» действующего законодательства в рассматриваемой сфере, в связи с чем нарушения правил рыболовства приобретают более скрытый, даже изощренный характер, что, в свою очередь, существенно снижает эффективность привлечения нарушителей к установленной законом ответственности.

Следует отметить, что указанные «пробелы» рыболовного законодательства, регламентирующие промысел минтая, в ряде случаев созданы искусственно заинтересованными лицами и органами путем последовательного внесения соответствующих изменений в Правила рыболовства, и в полной мере отвечают, в первую очередь, интересам исключительно крупных рыбопромышленных компаний, которые и лоббируют формирование нужной правовой базы.

При этом, данные изменения имеют настолько тонкий, и даже будет уместно сказать, «изысканный» характер, что выявить их негативное влияние на состояние охраны рыбных запасов возможно только путем комплексного сопоставления различных элементов, на первый взгляд не имеющих прямой взаимосвязи: сравнительного правового анализа Правил рыболовства и других нормативных документов в данной сфере, динамики внесения в них изменений, результатов правоприменительной практики, итогов проведения контрольно-проверочных мероприятий в различные периоды и в разных промысловых подзонах, изучения данных дистанционного слежения за промыслом, статистической промысловой отчетности и др. Так, в соответствии с п. 9.9 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Росрыболовства от 27 октября 2008 г. №272, пользователи водными биоресурсами не вправе допускать превышение процента выхода икры-сырца минтая при всех видах его обработки во всех районах добычи (вылова), за исключением Западно-Камчатской, Камчатско-Курильской и Северо-Охотоморской подзон, в срок с ноября по апрель включительно всеми способами и орудиями лова, который в среднем за весь период добычи (вылова) должен составлять не более 4,5% к массе непотрошеной промытой рыбы, поступившей на разделку. В Западно-Камчатской, Камчатско-Курильской и Северо-Охотоморской подзонах выход икры-сырца за полный календарный месяц не должен превышать: в ноябре – 1%, в декабре – 2%, в январе - 2,7%, в феврале – 4%, в марте – 5%, в апреле – 7%. Допускается отклонение от фактического процента выхода икры-сырца минтая к массе непотрошеной промытой

рыбы, поступившей на разделку: в случае увеличения – не более 0,1%. Необходимо обратить внимание, что ранее действовавшими Правилами рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна (в редакции приказов Минсельхоза России № 151 от 1 марта 2007 г., Госкомрыболовства России № 277 от 1 апреля 2008 г.) допустимые отклонения выхода икры-сырца минтая не устанавливались: указанная новелла введена в действие приказом Росрыболовства России № 272 от 27 октября 2008 г.

Как указывалось выше, общий допустимый улов минтая в морях Дальневосточного бассейна на 2009 год составил всего 1508,4 тыс. тонн. При условии 100%-го освоения выделенных квот (при ограничении выхода икры в среднем за период путины - 4,5%) выход икры минтая составит 67 878,8 тонн. С учетом допустимого превышения выхода икры минтая на 0,1% выход икры минтая может составить уже 69 386,4 тонн. Таким образом, за счет превышения на 0,1% разница выхода икры минтая (между ограничением в 4,5 и 4,6%) составит 1 507,6 тонн, на производство которой необходимо затратить 32 773,9 тонн минтая-сырца. Суммарная выгода рыбопромышленных компаний в этом случае ежегодно может составлять около 670 миллионов рублей.

Приказом Росрыболовства № 484 от 26 декабря 2008 г. утверждено «Временное методическое руководство по определению фактического выхода икры минтая». В соответствии с п. 12 Руководства расчеты показателя фактического выхода икры-сырца минтая к массе промытой рыбы, поступившей на разделку, производятся в процентах с точностью до одной десятой (0,1). При округлении показателей с поправкой до n-го разряда последняя сохраняемая цифра не меняется, если цифра, следующая за ней, меньше 5, и увеличивается на 1, если цифра, следующая за ней, равна или более 5. Таким образом, Руководством допускается превышение фактического выхода икры минтая на 0,04%, что применительно к рассматриваемому случаю разрешает выход икры-сырца минтая в размере 4,64% к массе непотрошенной промытой рыбы, поступившей на разделку. Итак, с учетом допустимого превышения выхода икры минтая на 0,14 % выход икры минтая может составить 69 989,8 тонн. За счет превышения на 0,14% разница выхода икры минтая (между ограничением в 4,5 и 4,64%) составит 2 111 тонн, на производство которой необходимо затратить 45 495,7 тонн минтая-сырца, что, в свою очередь, позволяет вести речь о ежегодном дополнительном размере прибыли рыбопромышленных компаний на общую сумму более 935 миллионов рублей. При этом необходимо учитывать, что приведенный расчет имеет довольно условный характер, поскольку, как указывалось выше, предельно допустимые значения процентного соотношения выхода икры в трех промысловых подзонах, суммарный ОДУ в которых составляет более половины от установленного в морях Дальневосточного бассейна, дифференцированно различается в зависимости от календарного месяца. Вместе с тем, подобный расчет наглядно

демонстрирует масштабность рассматриваемой проблемы, и косвенно подтверждает заинтересованность пользователей в существующем положении дел.

На первый взгляд, увеличение легальной прибыли коммерческих предприятий имеет позитивную направленность, поскольку увеличивает объемы налоговых платежей, а в случае экспорта рыбопродукции – размеры таможенных пошлин. Тем не менее, необходимо учитывать прямую зависимость состояния рыбных запасов от объемов промысла. Одна из главных особенностей водных биологических ресурсов заключается в том, что они являются самовосстанавливающимися, период восстановления которых измеряется, как правило, несколькими годами, в отличие от всех остальных видов сырьевых ресурсов (газ, нефть, металлы и т.п.), запасы которых ограничены, а разработка требует огромных капиталовложений. Но промысловые возможности рыбной экосистемы не беспредельны, и разрыв установленного баланса между разрешенными и фактическими объемами вылова неизбежно приведет к резкому сокращению рыбных запасов и, как следствие – сокращению объемов добычи. Например, осуществление в 90-х годах прошлого века хищнического лова отдельных видов водных биоресурсов привело к полному запрету их добычи на неопределенный срок (до восстановления запасов): гребенчатой креветки – в Восточно-Сахалинской подзоне, трепанга – в подзоне Приморья, краба камчатского – в подзоне Приморья, приморского гребешка – в подзоне Приморья южнее мыса Золотой, осетровых – практически повсеместно и т.д. Именно поэтому федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна, в соответствии со ст. 28 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ежегодно устанавливается общий допустимый улов и определяются виды водных биоресурсов, в отношении которых он утверждается. Общий допустимый улов водных биологических ресурсов определен в п. 12 ст. 1 Федерального закона как научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах, установленная с учетом особенностей данного вида.

Общие допустимые уловы ежегодно определяются и утверждаются Федеральным агентством по рыболовству по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии РФ с учетом заключения государственной экологической экспертизы, которая, в свою очередь, проводится Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Аналогичным образом должно происходить изменение размера общих допустимых уловов. В рассматриваемом же случае положения п. 9.9 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна позволяют с нарушением установленного порядка изменять размер общего допустимого улова в сторону увеличения. При этом размер ущерба, причиняемого окружающей среде, имеет вполне конкретное выражение в денежной форме: в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 724 от 26 сентября 2000



г. «Об изменении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам», стоимость 1 экземпляра незаконно добытого минтая, независимо от размера и веса, составляет 50 рублей. Установить полный объективный размер потенциально причиняемого ущерба достаточно сложно, поскольку вес одной особи минтая дифференцированно различается в зависимости от промыслового района и периода промысла: в период декабрь – апрель происходит миграция минтая с юга на север в соответствующих промысловых подзонах. Вместе с тем, даже приблизительный подсчет позволяет вести речь о причинении ущерба, размер которого может исчисляться сотнями миллионов рублей.

На наш взгляд, действующее законодательство в сфере нормативного регулирования промысла минтая не должно устанавливать «люфтовые» отклонения от фиксированных предельных значений выхода икры в сторону увеличения. Необходимо вновь установить фиксированный, научно обоснованный процент выхода икры минтая.

Рассмотрим другой пример наличия проблем нормативного регулирования промысла минтая. «Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна», утвержденные приказом Госкомрыболовства № 277 от 1 апреля 2008 г. (утратили силу), устанавливали запрет на промысел минтая в Западно-Камчатской, Камчато-Курильской и Северо-Охотоморской подзонах в случае превышения четко фиксированных значений среднемесячного выхода икры. Действовавшие еще ранее «Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна», утвержденные приказом Минсельхоза России № 151 от 1 марта 2007 г., устанавливали максимально допустимые суточные значения выхода икры минтая. В соответствии с п. 9.9 ныне действующих «Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна», утвержденных приказом Росрыболовства № 272 от 27 октября 2008 г., в указанных районах предельно допустимые значения выхода икры-сырца минтая устанавливаются применительно к полному календарному месяцу. Указанные положения позволяют пользователям водными биоресурсами безнаказанно и систематически превышать выход икры-сырца минтая при условии ведения промысла в соответствующей подзоне в течение неполного календарного месяца, что нашло свое отражение в судебной практике. Так, 3 марта 2009 г. постановлением ГМИ СВПУ береговой охраны ФСБ России капитан-директор БАТМ «Мыс Олюторский» Безус В.Г. признан виновным в совершении административного правонарушения по ст. 8.17 ч. 2 КоАП, с назначением наказания в виде штрафа в однократном размере стоимости водных биологических ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения, в сумме 1 274 212 руб. 50 коп. Основанием для привлечения его к ответственности послужило превышение допустимого значения среднемесячного процента выхода икры-сырца минтая в Северо-Охотоморской подзоне в период с 16 по 26 февраля 2009 г.: 4,46% при установленном 4 %. Предметом правонарушения явился минтай-сырец в

количестве 77 225 кг. 27 марта 2009 г. постановление ГМИ отменено решением Петропавловск-Камчатского городского суда, производство по делу прекращено в связи с отсутствием в действиях капитана Безуса В.Г. состава административного правонарушения. На указанное решение военным прокурором 310 военной прокуратуры гарнизона принесен протест в Камчатский краевой суд. 22 апреля 2009 г. Камчатским краевым судом решение судьи Петропавловск-Камчатского городского суда от 27 марта 2009 г. оставлено без изменения, а протест военного прокурора – без удовлетворения. Как следует из судебного решения, капитан-директор Безус В.Г. допустил превышение выхода икры-сырца минтая в период с 16 по 26 февраля 2009 г., что значительно меньше полного календарного месяца, в связи с чем п. 9.9 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна не нарушен.

Подобное положение дел позволяет пользователям водными биоресурсами осуществлять промысел минтая с систематическим превышением выхода икры в течение неполного календарного месяца в одной из промысловых подзон, после чего прекращать в ней промысел и возобновлять его в другой промысловой подзоне, а затем вновь безнаказанно превышать допустимые значения выхода икры. Учитывая, что указанное судебное решение состоялось после окончания разрешенного периода промысла минтая, наличие данного пробела в законодательстве не позволило использовать его иным недобросовестным пользователям водными биоресурсами.

Представляется, что п. 9.9 Правил рыболовства должен ограничивать среднемесячный выход икры-сырца минтая в Западно-Камчатской, Камчато-Курильской и Северо-Охотоморской подзонах в период промысла в конкретном районе. Возможно, еще разумнее и экономически оправданно было бы установить не среднемесячный, а суточный выход икры, как это и отражается в промысловой отчетности (судовые суточные донесения, промысловый и технологический журналы). Обоснованность последнего довода подтверждена также и судебной практикой: пользователи, допустившие превышение выхода икры в ходе «минтаевой путины» 2008 г., привлекались к ответственности в судебном порядке исходя из расчетов соответствующих процентных соотношений применительно к промысловым суткам.

Следующий рассматриваемый пример имеет отношение не только к пользователям, осуществляющим промысел минтая, но и в полной мере затрагивает иные рыбопромысловые суда. Приказом Федерального агентства по рыболовству № 83 от 6 февраля 2009 г. внесены изменения в пункт 9.3 «Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна», утвержденных приказом Росрыболовства № 272 от 27 октября 2008 г., который дополнен вторым абзацем следующего содержания: «При выгрузке рыбопродукции допускается отклонение от предварительно заявленного капитаном судна веса рыбопродукции, находящейся на борту, в пределах 5

процентов в ту или иную сторону с последующим внесением корректив в промысловый журнал и таможенную декларацию с уведомлением соответствующих контрольных органов». При таких обстоятельствах п. 9.3 Правил позволяет пользователям иметь на борту значительные неучтенные объемы как сырца на добывающих судах (что является допустимым, т.к. в графе 12 промыслового журнала записывают вес улова в тоннах, который определяют визуально на глаз, т.е. первично объем определяется визуально, а затем вносятся изменения[4]), так и продукции на перерабатывающих и транспортных судах. При этом следует иметь в виду, что рыбопромысловые суда типа БАТМ (большой автономный траулер - морозильщик), БМРТ (большой морозильный рыболовный траулер) вместимостью около 1 000 тонн «на законных основаниях» могут иметь на борту до 50 тонн неучтенной продукции. Учитывая, что Постановлением Правительства РФ № 184 от 19 марта 2008 г. «О порядке оформления захода (выхода) судов рыбопромыслового флота, уловов водных биологических ресурсов и продуктов их переработки и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации» установлен выборочный государственный контроль, а также наложено ограничение времени ожидания и оформления (по 3 часа соответственно) рыбопромысловых судов, шансы недобросовестных пользователей водными биоресурсами, осуществляющих их добычу и переработку в море, на безнаказанное сокрытие фактических объемов вылова до осуществления выгрузки рыбопродукции, которая может быть осуществлена уже в иностранном порту, достаточно велики. При этом соответствующие коррективы в промысловый журнал могут вноситься пользователями «пост-фактум», то есть в случае обнаружения контрольными органами несоответствия фактических объемов рыбопродукции учетным данным. Подобному положению дел способствует и то обстоятельство, что Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не раскрывается понятие «рыбопродукция», которое содержится в п. 9.3 Правил рыболовства,

Очевидно, что при надлежащей организации технологического процесса переработки биоресурсов пользователь обязан знать о фактических объемах добычи (вылова) до начала выгрузки. В этой связи представляется обоснованным допускать отклонение при выгрузке от предварительного заявленного капитаном веса не рыбопродукции как таковой, а уловов водных биологических ресурсов в живом, свежем, охлажденном виде, и только на судах, осуществляющих их добычу без дальнейшей переработки.

Согласно п. 10.7 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Минсельхоза России № 151 от 1 марта 2007 г. (утратили силу), «запрещается осуществлять добычу (вылов) всех видов водных биоресурсов тралящими орудиями лова (за исключением судов, осуществляющих прибрежное рыболовство снюрреводами и донными сетями с 15 марта по 31 октября) на участке между

параллелями 54°00' с.ш. и 56°20' с.ш. - к востоку от линии, проходящей через точки с координатами:

54°00' с.ш. - 154°31' в.д.

55°40' с.ш. - 154°25' в.д.

56°20' с.ш. - 154°20' в.д.»

Однако, в Правилах рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Госкомрыболовства России от 1 апреля 2008 г. № 277, п. 10.7 изложен следующим образом: «запрещается осуществлять добычу (вылов) всех видов водных биоресурсов тралящими орудиями лова (за исключением судов, осуществляющих прибрежное рыболовство снюрреводами) и донными сетями с 15 марта по 31 октября на участке между параллелями 54°00' с.ш. и 56°20' с.ш. - к востоку от линии, проходящей через точки с координатами...» (далее по тексту). В аналогичной редакции п. 10.7 изложен и в Правилах рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Росрыболовства № 272 от 27 октября 2008 г. Таким образом, простым переносом закрывающей скобки был ликвидирован круглогодичный запрет на добычу (вылов) тралящими орудиями лова в указанном районе. Кроме того, этим же техническим приемом период осуществления добычи (вылова) снюрреводами расширен до круглогодичного.

Практика показала, что вышеуказанные изменения не стали неожиданностью для отдельных пользователей водными биоресурсами. При этом следует отдать должное профессионализму и решительности должностных лиц Государственной морской инспекции СВПУ береговой охраны ФСБ России, которые фактически на свой страх и риск не допускали применения этих правовых норм на практике, оперативно истребовав разъяснения по данному вопросу специалистов Тихоокеанского научно-исследовательского рыбохозяйственного центра (ТИНРО-Центр), суть которых сводилась к следующему: ФГУП «ТИНРО-Центр» не готовил биологического обоснования и предложений по изменению сроков запрета на промысел водных биологических ресурсов тралящими орудиями лова, содержащихся в п. 10.7 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна; изменение указанной формулировки появилось вследствие технической ошибки; формулировка не отвечает интересам сохранения запасов водных биологических объектов, в частности минтая, образующего в запретном районе в преднерестовый период плотные скопления, и камчатского краба, прилов молоди которого высок в течение всего года. Совершенно естественно, что данный факт получил огласку в определенных кругах, и Федеральным агентством по рыболовству издан приказ № 83 от 6 февраля 2009 г., которым п. 10.7 вновь изложен в редакции, ранее определенной приказом Минсельхоза России № 151 от 1 марта 2007 г.

Следующий пример может косвенно подтверждать вывод о достаточно активном участии в нормотворческой деятельности крупных рыбопромышленных компаний. Так, Правилами рыболовства для

Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденными приказом Минсельхоза России № 151 от 1 марта 2007 г. (утратили силу), а именно пунктом 13.1, устанавливался запрет на осуществление специализированного промысла минтая в Северо-Охотморской подзоне – с начала массового нереста, но не позднее, чем с 10 апреля, по 31 декабря (за исключением маломерных судов, осуществляющих прибрежное рыболовство снюрреводами с 1 июня). Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 11.7) определяет маломерным самоходное судно валовой вместимостью менее 80 регистровых тонн с главным двигателем мощностью менее 55 киловатт (75 лошадиных сил) или с подвесным мотором (подвесными моторами) независимо от мощности, парусное несамоходное судно валовой вместимостью менее 80 регистровых тонн, иное несамоходное судно (гребную лодку грузоподъемностью 100 и более килограммов, байдарку грузоподъемностью 150 и более килограммов и надувное судно грузоподъемностью 225 и более килограммов), прогулочное судно пассажироместимостью не более 12 человек независимо от мощности главного двигателя (главных двигателей) и от валовой вместимости, а также водный мотоцикл (гидроцикл). Кроме того, запрещался специализированный промысел минтая в Петропавловско-Командорской подзоне – с начала массового нереста, но не позднее чем с 15 февраля, по 1 мая. Приказом Госкомрыболовства России № 277 от 1 апреля 2008 г. утверждены новые Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна (утратили силу), при этом срок запрета на осуществление специализированного промысла минтая в Северо-Охотморской подзоне сокращен на 2,5 месяца, который составил период с 10 апреля по 15 октября. Одновременно расширена категория судов, которые могут вести промысел минтая в запретный период: суда длиной между перпендикулярами до 34 метров, осуществляющие прибрежное рыболовство разноглубинными тралами и снюрреводами. Запретный период промысла в Петропавловско-Командорской подзоне остался без изменения. Приказом Росрыболовства России № 272 от 27 октября 2008 г. утверждены действующие Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, при этом срок запрета на осуществление специализированного промысла минтая в Северо-Охотморской подзоне остался без изменения, однако вовсе исключены ограничения по типу (размерам) судов, которые вправе вести специализированный промысел минтая в запретный период при осуществлении прибрежного рыболовства разноглубинными тралами и снюрреводами и для которых установлен период запрета с 15 июня по 15 октября. Одновременно сокращен период запрета промысла минтая в Петропавловско-Командорской подзоне (при условии его осуществления снюрреводами), который установлен с 16 марта по 5 мая. Тем самым, для крупных рыбопромышленных компаний существенно уменьшен установленный ранее период запрета специализированного промысла минтая в Северо-Охотморской подзоне (с 10 апреля по 15 октября, а еще ранее по 31

декабря), который фактически составляет лишь 2 месяца 5 дней (при первоначальном периоде 8 месяцев 20 дней), поскольку позволяет всем типам судов вести его добычу в период с 15 июня по 15 октября при осуществлении прибрежного рыболовства, и далее до 10 апреля при ведении иных видов рыболовства. Более того, 7 апреля 2009 г. (за 3 дня до окончания разрешенного периода специализированного промысла минтая) Федеральным агентством по рыболовству издан приказ № 281, которым на 2009 год запретный срок для специализированного промысла минтая при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства в Северо-Охотморской подзоне сокращен еще на 10 суток и установлен с 20 апреля по 15 октября. Помимо этого, этим же приказом снят запрет на осуществление специализированного промысла минтая на 2009 г. в Петропавловско-Командорской подзоне (установленный абзацем 3 п. 13.1 Правил рыболовства с начала массового нереста, но не позднее, чем с 15 февраля, по 1 мая, а снюрреводами – с 16 марта по 5 мая). В связи с этим в период с 10 по 19 апреля 2009 г. в Северо-Охотморской подзоне дополнительно осуществлен вылов 33 128, 739 тонн минтая. Представляется маловероятным, чтобы за столь короткое время (с 2007 г.) период массового нереста минтая в Северо-Охотморской подзоне сократился с 9 месяцев до менее 2 месяцев. Еще более маловероятно, чтобы в текущем году массовый нерест минтая в Петропавловско-Командорской подзоне не проходил вовсе.

В заключение следует привести еще один характерный пример существующих проблем применения отдельных положений Правил рыболовства при осуществлении промысла минтая, который логично и последовательно развивает предыдущий. В соответствии со ст. 1 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» № 166 от 20 декабря 2004 г. (в редакции Федерального закона № 250 от 3 декабря 2008 г.):

- промышленное рыболовство – предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, приемке, обработке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих водных биоресурсов;

- прибрежное рыболовство – предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, приемке, обработке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов в определенные органами государственной власти прибрежных субъектов Российской Федерации места доставки на территориях этих субъектов, в том числе в морские порты Российской Федерации.

Согласно ст. 7.1 названного Закона, на судах рыбопромыслового флота производство рыбной и иной продукции из водных биоресурсов допускается при осуществлении промышленного рыболовства. Использование уловов водных биоресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении прибрежного рыболовства, осуществляется для производства рыбной и иной продукции из водных биоресурсов на территориях

прибрежных субъектов Российской Федерации. Таким образом, на законодательном уровне прибрежное рыболовство принципиально отличается от промышленного тем, что добытые уловы подлежат выгрузке в определенные органами государственной власти субъектов Российской Федерации места доставки для дальнейшей переработки. При этом, действующее законодательство при осуществлении прибрежного рыболовства не предусматривает перегрузку уловов на другие суда, и не допускает производство на них рыбной и иной продукции. Позитивное значение введения именно такого понятия прибрежного рыболовства переоценить трудно. Однако, 30 декабря 2008 г. в гор. Петропавловске-Камчатском по инициативе Министерства рыбного хозяйства Камчатского края состоялось совещание по вопросу реализации с 1 января 2009 г. года на территории Камчатского края положений Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в редакции Федерального закона от 3 декабря 2008 № 250-ФЗ), с участием должностных лиц СВПУ береговой охраны ФСБ России, территориального управления Росрыболовства, природоохранной и транспортной прокуратур. Было принято решение о том, что уловы водных биоресурсов при осуществлении прибрежного рыболовства, в том числе и замороженные, допускается сдавать на перерабатывающие суда в море. Принятие данного решения обосновано отсутствием технического регламента, определяющего требования к производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, предусмотренного ч. 4 ст. 7.1 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». В ходе проведенной военной прокуратурой ТОФ проверки установлено, что 3 июня 2009 г. Федеральным агентством по рыболовству в адрес подчиненных территориальных управлений направлено письмо № 3039-ВР/105, из содержания которого следует, что вышеуказанное решение совещательного органа (на наш взгляд, весьма сомнительное с правовой точки зрения) фактически легализовано. Причиной подобных решений является, на первый взгляд, логичное обоснование: отсутствие достаточных производственных мощностей рыбоперерабатывающей отрасли прибрежных субъектов Дальневосточного региона, которая пришла в катастрофический упадок в результате экономических преобразований последних двух десятилетий, в связи с чем, с учетом необходимости наиболее полного освоения выделенных квот, перегрузка добытых при осуществлении прибрежного рыболовства уловов водных биоресурсов на перерабатывающие суда носит якобы вынужденный характер. Вместе с тем, подобное обоснование, на наш взгляд, не лишено определенной доли лукавства, и вот почему. Очевидно, что введение с 1 января 2009 г. обязательной доставки уловов водных биоресурсов при осуществлении прибрежного рыболовства в определенные органами государственной власти прибрежных субъектов Российской Федерации места на территориях этих субъектов для производства рыбной и иной продукции отчетливо демонстрирует стремление государства, во-первых, бороться с браконьерством не только репрессивными,

но и экономическими способами, во-вторых, развивать рыбоперерабатывающую отрасль прибрежных субъектов Дальнего Востока путем создания благоприятных условий для развития глубокой переработки водных биоресурсов на территории России, которая является одним из наиболее перспективных направлений развития рыбной промышленности региона. Достижение этих целей закономерно повлечет улучшение демографической составляющей Дальневосточного региона (в настоящее время крайне неблагоприятной), уже только благодаря географическому местоположению традиционно ориентированному на рыбопереработку, даст толчок экономическому развитию отрасли, а также позволит снизить значение государства на мировых отраслевых рынках исключительно как сырьевого источника. Вместе с тем, в настоящее время фактически стерта установленная законом грань между промышленным и прибрежным рыболовством, что, в свою очередь, с учетом последовательного внесения изменений в п. 13.1 Правил рыболовства, реально позволяет осуществлять промышленную добычу минтая в течение 10 месяцев в году, а также препятствует развитию рыбоперерабатывающей отрасли прибрежных субъектов Российской Федерации. Кроме того, дискредитируются усилия государства разорвать порочный круг, когда мощности портов и предприятий не развиваются из-за отсутствия сырья, а сырье не поступает потому, что нет достаточных мощностей.

Представленные вниманию проблемы велики и, безусловно, требуют скорейшего разрешения. Проведенное в рамках настоящей работы исследование показало значимость решения вопросов государственного контроля в области использования водных биоресурсов для благоприятного экономического развития районов Дальнего Востока. Следует отметить, что определенные шаги в данной сфере уже сделаны, однако, безусловно, правовое обеспечение охраны водных биоресурсов, как и правоприменительная практика в указанной сфере, нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

### **Список литературы:**

1. Примерно такие цены заявлялись рыбопромышленниками в первом полугодии 2009 г. при таможенном декларировании данной рыбной продукции на вывоз из Российской Федерации (здесь и далее – примечания автора).
2. См. приказы Федерального агентства по рыболовству:
  - от 5 декабря 2008 г. № 382 «Об утверждении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов на 2009 г.»;
  - от 29 апреля 2009 г. № 354 «О распределении общих допустимых уловов тихоокеанских лососей в исключительной экономической зоне Российской Федерации применительно к видам квот на 2009 год».



3. Данные мониторинга зарубежных рынков водных биологических ресурсов получены в Координационном центре Пограничного управления ФСБ России по Приморскому краю.
4. См. п. 18 Правил ведения промыслового журнала, утвержденных приказом Минрыбхоза СССР от 2 февраля 1976 г. № 62.