ВОПРОСЫ РЫБОЛОВСТВА, 2006, том 7, №1(25), с.73-91
PROBLEMS OF FISHERIES, 2006, vol. 7, №1(25), p.73-91

УДК 639.211:597-152.6

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ ЛОСОСЕВЫМ ПРОМЫСЛОМ И ПУТИ ЕЕ РАЗВИТИЯ

© 2006 г. Е.А. Шевляков[1], В.Г. Давыдов[2], С.А. Травин[1]

1 – Камчатский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии, Петропавловск-Камчатский 683000

2 – Департамент по рыболовству Администрации Камчатской области, Петропавловск-Камчатский 683000

Поступила в редакцию 25.10.2005 г.

Окончательный вариант получен 19.01.2006 г.

Рассмотрены различные стратегии управления лососевым промыслом в СССР и России, а также в странах тихоокеанского региона. Анализируется нормативно-правовая база, регламентирующая лососевый промысел в РФ. Предложен ряд решений позволяющих, по мнению авторов, существенно улучшить проведение промысла тихоокеанских лососей.

История развития стратегии управления промыслом тихоокеанских лососей в СССР и России

Историю развития и регулирования промысла тихоокеанских лососей за последние полвека можно условно разделить на три периода: годы советской власти, период так называемой «перестройки» – 1992-2001 гг. и с 2002 г. по настоящее время.

История промысла тихоокеанских лососей в СССР

В послевоенные годы государственная рыбная промышленность на Камчатке была представлена 40 рыбокомбинатами, включавшими 45 рыбоконсервных заводов и более 60 рыбозаводов, а также рыболовецкой колхозной системой из 38 колхозов. К началу 90-х годов сохранилось менее десяти государственных предприятий (консервных заводов и рыбокомбинатов) и полтора десятка рыболовецких колхозов. Причиной произошедшего являлась лососевая депрессия 60-х-70-х годов и последовавшая за этим ошибочная политика переориентирования Камчатки на сезонный промысел.

Кроме этого, после 1980 г. промыслом лососей занималось порядка двадцати госпромхозов.

Практически все рыбопромысловые участки принадлежали колхозам, которые были обязаны выловленную рыбу поставлять на береговые государственные рыбоперерабатывающие предприятия (доля вылова лососей колхозами превышала 90%).

Незначительная часть участков была закреплена за РКЗ, а также за госпромхозами для вылова и реализации рыбы в пределах Камчатской области.

Регулирование промысла тихоокеанских лососей в СССР

Утвержденные приказом МРХ СССР от 24.11.1980 г. №524 и действующие по настоящее время «Правила рыболовства во внутренних водоемах Дальнего Востока» по своей сути являются квинтэссенцией научно разработанных принципов рационального промысла и предусматривают все элементы его оперативного регулирования.

Принцип построения правил рыболовства унифицирован; в них входят следующие основные разделы – районы действия правил, места и сроки лова, орудия и способы лова, размер ячеи в орудиях лова. Осуществляемое с 1958 г. лимитирование вылова ценных рыб в водоемах СССР является, наряду с правилами рыболовства, мерой регламентации промысла.

Можно сказать, что рассматриваемый период характеризуется ведением промысла в строго установленных рамках прогнозируемых подходов, что являлось не чем иным как беспрекословным выполнением государственного плана по вылову. Учитывая то обстоятельство, что для сохранения запасов лососей их перелов недопустим, рыбохозяйственная наука использовала «осторожный» принцип прогнозирования, т.е. при расчете возможного вылова утверждалась минимальная цифра из диапазона ожидаемых подходов. На фоне практически постоянно оправдывающихся прогнозов, тем не менее существовали два отрицательных момента.

Первый это то, что иногда, при неблагоприятных условиях на последних этапах жизненного цикла лососей, их подходы были ниже минимально прогнозируемых. В этом случае промысел наносил ущерб естественному воспроизводству, так как корректировка вылова в сторону уменьшения не допускалась даже гипотетически.

Второй отрицательный момент, как это ни покажется странным, состоял в том, что иногда лососей подходило к побережью Камчатки больше чем ожидалось. Суть проблемы заключалась в том, что рыбная отрасль не могла выловить и переработать рыбу сверх запланированных заранее объемов. Даже если в соответствии с действующими тогда правилами рыболовства и разрешался вылов лососей сверх установленных лимитов в случае угрозы переполнения нерестилищ, на практике осуществить это было очень проблематично, так как количество привлекаемых к путине технических и людских средств строго соответствовало первоначальному прогнозу подходов. В то время никто не оценивал реальный недолов рыбы, которая проходила на нерестилища и бесполезно погибала, так как при выполнении плана вылова на 100% не могло существовать понятие «упущенная выгода». Тем не менее, в 1983 г. произошло событие ставшее «хрестоматийным», а именно: подходы горбуши к западному побережью Камчатского полуострова в несколько раз превысили ожидаемые. Количества приемно-перерабатывающих мощностей хватило только на изъятие

первоначального плана добычи (читай прогноза). Произошло катастрофическое переполнение нерестилищ, в результате которого была потеряна доминантная линия поколений горбуши нечетных лет на 22 года. По некоторым оценкам эти потери составляют несколько сотен тысяч тонн (11 нечетных лет при среднем вылове 50 и более тыс. т).

Промысел тихоокеанских лососей в период с 1993 по 2001 гг.

В 1992 г. на территории Камчатской области (без Корякского автономного округа, отделение которого произошло чуть позднее) промысел лососей вели 5 государственных предприятий, 5 рыболовецких колхозов и 7 госпромхозов. В октябре того же года был подписан договор между Государственным Комитетом по рыболовству и Администрацией Камчатской области, которым фактически была осуществлена передача части полномочий по управлению федеральной собственностью, каковой являются тихоокеанские лососи. С 1993 г., в связи с политикой развития малого и среднего бизнеса, квоты лососей стали получать предприятия различных форм собственности и частные предприниматели. За ними закреплялись неэксплуатируемые реки или не используемые колхозами рыбопромысловые участки.

С изменением отношений в области собственности на водные биологические ресурсы возникли проблемы с поставкой сырья на берег, так как колхозам было выгоднее продавать сырец непосредственно в море или любым другим посредникам, которые предлагали более высокую цену. Приказом Госкомрыболовства РФ от 22.03.1995 г. №47 для гарантийной загрузки береговых заводов была введена система сблокированных квот. Однако попытка разрешить ситуацию этим методом желаемого результата не принесла, так как не была предусмотрена какая-либо ответственность за невыполнение условий выделения сблокированных квот.

Поэтому, начиная с середины 90-х годов, в пользу рыбоперерабатывающих заводов и прочих пользователей стали перераспределяться участки лова, до этого принадлежащие рыболовецким колхозам. Первоначально основной целью этих действий было стимулирование развития береговой рыбообработки. В то же время, при отсутствии каких-либо ограничительных мер по количеству пользователей, произошло лавинообразное увеличение их количества. Было выдано несколько тысяч лицензий на промышленное рыболовство, так как условия их получения были чрезвычайно просты, а лимитов на их выдачу не было установлено[1].

Существовало мнение, что после получения лицензии нет оснований для отказа в выдаче квот на добычу. В дополнение к этому, для материальной поддержки практически любых начинаний (будь то овцеводство, пчеловодство,

[1] В настоящее время лицензирование рыбопромысловой деятельности отменено.

клевереводство и т.п.) выделялись квоты лососей. Квоты выделялись общественным фондам, ассоциациям, союзам и т.д. Результатом подобной организации лососевого промысла явилось ежегодное распыление ограниченного объема ВБР между сотнями пользователей, что для большинства из них сделало промысел нерентабельным, даже при отсутствии вкладывания средств в глубокую переработку уловов.

Из каждой сотни пользователей, получавших квоты лососей в эти годы, остались единицы, сумевшие остаться «на плаву».

Регулирование промысла тихоокеанских лососей в период с 1993 по 2001 гг.

На фоне крайне нерациональной организации вылова лососей, без преувеличения можно сказать, что данный период был наиболее благоприятным в части регулирования промысла.

Возможность **в считанные часы** принимать решения о продолжении промысла сверх установленных лимитов в случае хороших подходов лососей и гарантии заполнения нерестилищ, позволяла не только брать дополнительные тысячи тонн ценнейшей продукции, но и предотвращала катастрофические последствия переполнения нерестилищ, о которых мы говорили выше.

В то же время, если в какие либо реки заходы лососей были ниже ожидаемых, там немедленно прекращался промысел без опасений в том, что промышленниками будут предъявляться судебные иски об упущенной выгоде, так как не существовало платы за пользование ВБР (водными биологическими ресурсами).

Права оперативного регулирования промысла лососей представлялись межведомственным рабочим группам или объединенному штабу лососевой путины. В состав штаба или рабочей группы входили представители всех территориальных федеральных органов исполнительной власти.

Доказательством правомерности и целесообразности оперативного регулирования служат неоспоримые факты промысловой статистики: за период с середины 40-х по начало 90-х годов прошлого века на западном побережье Камчатки вылов горбуши лишь однажды – в 1953 г. превысил 100 тыс. т, (средний вылов в период с 1944 по 1957 гг. составлял 40-45 тыс. т, в период с 1958 по 1974 гг. около 2-3 тыс. т, а с 1975 по 1995 гг. около 15-20 тыс. т). В последнее время вылов горбуши на западном побережье только в пределах Камчатской области по четным годам составляет от 50 до 110 тыс. т.

Еще одним показательным примером служит ситуация с промысловым запасом нерки в Камчатско-Курильской подзоне – в результате грамотной эксплуатации стада нерки озера Курильского вылов ее последние 5 лет превышает исторически зафиксированные максимумы добычи, причем пропуск

производителей на нерестилища соблюдался в строгом соответствии с рекомендациями КамчатНИРО.

Используемая в период с 1993 по 2001 гг. система регулирования промыслом по своей сути соответствовала аляскинскому лососевому рыболовству (подробнее о принципах рыболовства на Аляске см. следующую главу).

Промысел тихоокеанских лососей с 2002 г.

Как уже было сказано, в период с 1993 по 2000 гг. количество владельцев квот на вылов тихоокеанских лососей в Камчатской области было необоснованно велико. Так, например, в Авачинской губе их количество доходило до 140, в реке Большая в годы массовых подходов горбуши свыше 1 000, в реке Озерная более 100.

Начиная с 2001 г., политика департамента по рыболовству администрации Камчатской области была направлена на создание благоприятных условий для предприятий, вносивших существенный вклад в развитие экономики региона. Суть политики сводилась в наделении этих предприятий большими квотами за счет сокращения количества рыбопромысловых участков. Именно в это время были признаны основополагающими критериями наличие обработки выловленной рыбы на берегу и создание дополнительных рабочих мест, а не традиционность владения рыбопромысловыми участками.

Сейчас в Авачинской губе разрешен промысел всего на 3 участках, в реке Большая – на 18, в реке Озерная – на 9. В целом в 2004 г. квоты тихоокеанских лососей получили всего 108 пользователей.

На ряде водоемов уже созданы или создаются общественные объединения рыбаков, совместно с которыми администрация Камчатской области разрабатывает оптимальное распределение квот между ними.

Регулирование промысла тихоокеанских лососей с 2002 г.

В 2002 г. региональные координационные Советы были лишены права оперативного регулирования промысла анадромных видов рыб. Произошел возврат к бюрократической зарегулированности, введению строгого выполнения плана по вылову, причем в более худшей и усугубленной форме, чем это было в «доперестроечный» период. Согласно существующей практике материалы, обосновывающие ОДУ тихоокеанских лососей, с учетом заключения государственной экологической экспертизы, утверждаются Правительством РФ (в настоящее время Министерством Сельского хозяйства РФ).

Необходимо особо отметить, что таким образом утверждается **проект** общего допустимого улова на текущий год. К сожалению, проект не всегда отражает реальную картину подходов лососей на нерест, так как прогноз это величина вероятностная и включает в себя определенные допуски в большую или меньшую сторону. Однако, после утверждения в обозначенном выше порядке,

прогноз из вероятностной оценки переходит в категорию жестко фиксированной величины.

Поэтому, в случае массовых подходов того или иного вида лососей, их вылов сверх установленных лимитов возможно разрешить только при обязательном прохождении научных рекомендаций государственной экологической экспертизы в Москве с последующим внесением изменений и дополнений в нормативные документы федерального уровня. **При скоротечной лососевой путине подобное регулирование промысла является абсолютно неприемлемым!!!**

Попытка применения схемы утверждения дополнительных лимитов лососей по схеме утверждения первоначального проекта ОДУ показала свою полную несостоятельность в 2003-2005 гг.

В конце июля-начале августа 2004 г. на ряде ставных морских неводов западного побережья Камчатки, ориентированных на вылов горбуши, возникла проблема с приловом кеты и нерки. После вылова незначительных объемов этих видов рыб органы рыбоохраны приостанавливали промысел, из-за этого приемные мощности покидали районы промысла. В связи с впервые введенной платой за ресурсы, отсутствовала возможность перераспределять квоты, как это делалось раньше. Единственным выходом являлась попытка выделить дополнительные лимиты. Рекомендации КамчатНИРО об увеличении ОДУ нерки и кеты были заблаговременно отправлены в соответствующие инстанции.

Распоряжение Правительства РФ №1407-р об увеличении общих допустимых уловов тихоокеанских лососей в двух регионах Дальнего Востока (Камчатка и Сахалин) вышло в свет 04 ноября 2004 г.

Для Камчатской области дополнительно утвержден вылов 2 000 т кеты и 2 025 т нерки. За вылов этого объема рыбаки могли заплатить в федеральный бюджет 48,5 миллиона рублей. Могли, но не заплатили, потому что в ноябре этого лосося уже не существовало. Имеет право на существование и расчет косвенных потерь: по самым минимальным оценкам произошел недолов горбуши в объеме до 10 000 т из-за остановки промысла. А это составляет еще 35 миллионов рублей.

В 2005 г. из-за двухнедельной задержки утверждения дополнительного вылова нерки, из рекомендованных 4 000 т рыбаки смогли поймать менее 1 000 т, потери составили более 60 миллионов рублей.

В дополнение можно также упомянуть историю с подписанием документов на изменение ОДУ горбуши в 2003 г. в Корякском атономном округе.

Мы упомянули здесь только прямые потери сборов за пользование ВБР, кроме этого потерями являются также упущенная выгода рыбаков, налоговые отчисления и другое, связанное с невыловом рыбы.

Можно сказать, что с 2002 г. происходит стабилизация рыбодобывающей составляющей рыболовства и парализация его регулирования.

Нижеприведенная таблица наглядно демонстрирует общую тенденцию ухудшения состояния лососевого промысла, обусловленного перечисленными нами проблемами. Несмотря на увеличивающийся ОДУ (раздельно по четным и нечетным годам), что, несомненно, в значительной мере обусловлено правильным регулированием промысла в 1993-2002 гг., процент освоения ОДУ снижается:

Таблица 1. Освоение квот на вылов (добычу) тихоокеанских лососей в Камчатской области в 1998-2005 гг. (тыс. т).
Table 1. Realization of the quotas for removal (catch) of Pacific Salmon in Kamchatka Region in 1998-2005 (thousand tons).

Год	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Утвержденный ОДУ	92,3	12,5	78,8	25,4	121,5	36,6	149,5	42,1
Фактический вылов	124,5	18,2	109,8	28,5	90,0	27,8	78,3	30,6
Процент освоения	134,9	145,6	139,3	112,2	74,1	76,0	52,4	72,7

Отсутствие реального оперативного управления промыслом в перспективе также негативно отразится на уровне промыслового запаса. *Другими словами, мы сейчас бездарно уничтожаем то, что было достигнуто во времена, когда была возможность грамотно эксплуатировать лососевые стада. Правильно применяемые в 1992-2001 гг. научные методы рационального рыболовства привели к увеличению запасов лососей. Введенные после 2001 г. нормативно-правовые акты делают невозможным эффективное использование запасов тихоокеанских лососей.*

Стратегии управления промыслом тихоокеанских лососей в странах тихоокеанского региона

В северной Пацифике тихоокеанские лососи распространены на азиатском и североамериканском побережьях. В Азии основные запасы лососей сосредоточены главным образом в России и Японии. На Северо-Американском континенте в Канаде и США. Причем в России, Канаде и Америке стада лососей преимущественно естественного происхождения, в Японии вся рыба, а это в основном кета, искусственного происхождения.

Система управления лососевым промыслом ***в России,*** и ее история достаточно подробно изложены выше, поэтому ограничимся небольшими комментариями, касающимися последних реалий.

Основным документом, регламентирующим рыболовство, являются «Правила промысла водных биоресурсов для российских юридических лиц и граждан в исключительной экономической зоне, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации в Тихом и Северном Ледовитом океанах».

В редакции «Правил промысла ...» 2002 г. пункт 10.3 гласил следующее – «Бассейновым управлениям рыбоохраны представляется право: Разрешать по согласованию с наукой, вылов лососевых сверх лимитов, установленных для данной реки, если возникает угроза переполнения нерестилищ». В редакции 2003 г. в данном пункте появилась формулировка: «... Разрешать *в установленном порядке* по согласованию ...». В отсутствие специальных разъяснений по поводу формулировки «установленный порядок», управления рыбоохраны и научно-исследовательские организации вынуждены пользоваться постановлением Правительства РФ №390 от 21.05.2001 г. «Об утверждении положения об определении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов», и все корректировки ОДУ должны проходить всю цепочку утверждения первоначального прогноза. То есть теперь, для того, чтобы получить добавку объемом, грубо говоря, 10 тонн, необходимо ее *научно обосновать* и проделать заново весь путь утверждения ОДУ. Включая и заключение государственной экологической экспертизы, согласно федеральному закону №174 от 21.11.1995 г. «Об экологической экспертизе», как обязательной процедуре при утверждении ОДУ Правительством РФ. Установленные этим законом сроки рассмотрения документов в экологической экспертизе составляют 30 дней!?

Существует также приказ Министерства природных ресурсов РФ №272 от 15.03.2004 г. о корректировках вылова по подзонам в пределах: по горбуше до 30% и по нерке и кете – до 10% от объема ОДУ, установленного распоряжением Правительства РФ без проведения дополнительной государственной экологической экспертизы материалов корректировки. Поскольку приказ этот внутриведомственный, то его суть сводится к тому, что в случае необходимости добавок в пределах указанных объемов можно обойтись и без заключения экспертизы, но общую схему прохождения корректировок, включая распоряжение Правительства, никто не отменял.

В целом, можно сказать, что до тех пор, пока в «Правилах промысла...» не появился пресловутый «установленный порядок», пункт 10.3 читался, как регламентирующий оперативное регулирование промысла лососей штабами лососевой путины на местах.

Далее, о введении в 2004 г. платы за ресурсы. Не будем сейчас говорить о цене, хотя бесспорно это важный момент для пользователей. Речь идет о неотработанности механизма оплаты. Без документа, подтверждающего оплату, органы рыбоохраны не могут выдать рыболовные билеты. Традиционно лососевая путина на Камчатке начинается в Усть-Камчатском районе, пользователи которого оплатили 100% налога на ресурсы при достаточно высоком ОДУ нерки, то есть заплатили весьма приличные деньги. ОДУ не был освоен. А ОДУ как уже говорилось выше, это еще не вылов, а его общий *допустимый* уровень, то есть верхний предельный уровень. Подчеркнем, что прогноз на то и *прогноз*, чтобы

подтверждаться или не подтверждаться – это по определению. А факт есть *факт*. Получается, что деньги взяты за *будущий предполагаемый* вылов, причем по верхней планке. Впоследствии появилось разъяснение – пользователь может выписать рыболовный билет, и соответственно заплатить налоги, не на все распределенные ему лимиты, а на их часть. Причем оставшаяся часть остается закрепленной за ним же, и использовать эту оставшуюся квоту для распределения на каком-либо проблемном участке в пределах рыбопромысловой подзоны можно только с разрешения первоначального собственника.

Силами рыбохозяйственных НИИ в прогнозе вылова лососей на 2004 г., в преддверии горбушевой путины на западе, удалось провести объединение подзон по двум основным видам лососей, лимиты которых осваиваются одновременно – горбуши и кеты. Это важный момент – по мере сроков и мощности подходов этих видов стала возможна переброска лимитов в пределах всего побережья.

Тем не менее, объединение подзон и возможность перераспределения лимитов так и остались на бумаге. Пока шел активный промысел, никто не хотел отдавать свои, пусть и непроплаченные квоты вылова. В то время как невода на севере и юге «зашивались» в рамках выделенных лимитов, другие, расположенные в районе р. Большая, стояли без загрузки, но лимиты не перебрасывали. После шторма, за исключением озерновского куста, менее всего задетого штормом, проблема отпала сама собой. Но если бы даже невода не выкинуло на берег, нет никакой уверенности, что путина не была бы сорвана по этим обстоятельствам. Единственным решением, причем кардинальным, при существующих реалиях явилось бы создание, скажем 30% нераспределенного запаса лимитов «проблемных», т.е. добываемых совместно видов лососей. Но при той лихорадке, которая трясет рыбную отрасль последние несколько лет, громких уголовных делах, в том числе и по поводу распоряжения губернатора Камчатской области в 2002 г., никто не берется взять на себя ответственность за последовательное, в несколько приемов распределение лимитов.

Тихоокеанские лососи весьма лабильная группа животных, быстро воспринимающая изменения окружающей среды, и 3-5 лет (а для горбуши и менее) вполне достаточно, для того чтобы проявились реакции их стад на изменения какой-либо экологической составляющей, приводящие к резкому увеличению или уменьшению общего запаса.

Биология и динамика численности тихоокеанских лососей, а также стратегия и орудия их промысла весьма специфичны и коренным образом отличаются от таковых всех морских и пресноводных рыб. Поэтому для анадромных, т.е. проходных, видов рыб должна быть разработана *собственная гибкая стратегия рационального промысла*, направленная на обеспечение нерестилищ оптимальным (достаточным для получения высоких возвратов) количеством производителей и вылова всех остальных. Кроме этого, в результате

локальных климатических изменений происходит перераспределение некоторых стад лососей, в частности горбуши, между северными и южными районами обитания в пределах региональных группировок (Камчатка, Сахалин и т.д.). В результате изменения гидрологического режима морских вод (потепления, похолодания, меандрирования течений) происходят смещения миграционных потоков лососей, в результате которых они более или менее успешно облавливаются ставными неводами на тех или иных участках побережья. Все эти факторы невозможно предварительно предусмотреть, поскольку это динамичная экосистема с множеством входящих переменных.

Таким образом, можно констатировать, что при столь сложном жизненном цикле лососей **достоверных оценок предполагаемого вылова комплекса видов, а тем более его распределения по конкретным рекам в настоящее время дать просто невозможно**.

Япония, не имея собственных запасов лососей, смогла развить промышленное выращивание кеты, используя собственные технологические разработки. Кету в Японии выращивают более чем на 100 заводах, расположенных, в подавляющем большинстве на тихоокеанском побережье. Ежегодная закладка икры кеты на заводах превышает 2 млрд. икринок. Выпуск молоди составляет порядка 1,8 млрд. особей. Суммарный вылов Японией кеты искусственного происхождения достигает 240-250 тыс. т. Т.е. соизмерим, или даже может превышать совокупный вылов тихоокеанских лососей Россией, где промысел базируется на горбуше. В отличие от Норвегии, выращивающей семгу в садковых хозяйствах, расположенных в фиордах, в Японии налажено так называемое пастбищное искусственное воспроизводство. После выпуска с заводов, подращенная кета откочевывает в океанические воды, где нагуливается в течение 2-4 лет. По мере созревания кета возвращается в японские территориальные воды и начинает облавливаться дрифтерными судами. Необходимо отметить, что в условиях ограниченной кормовой базы на местах нагула тихоокеанских лососей в центральной части Тихого океана, искусственно выращенная японская кета может существенно влиять на численность диких популяций, в том числе и российского происхождения.

Поскольку в Японии нет естественных промышленных популяций лососей, то и промысел базируется на собственной стратегии. Вертикаль власти в управлении промыслом лососей выглядит следующим образом. Общее руководство и выработку рыбохозяйственной политики осуществляет департамент рыболовства Министерства сельского, лесного и рыбного хозяйства. В префектурах губернаторами на основании предполагаемого подхода (уровня) определяется количество лицензий, которые выдаются пользователям, имеющим суда для проведения дрифтерного лова лососей. Ассоциации рыбопромышленников осуществляют безлимитный лов лососей в прибрежье ставными, закидными неводами. Производители лососей, требующиеся для

обеспечения деятельности рыборазводных заводов, отлавливаются в реках после приобретения брачных изменений. Поскольку в реки может проходить избыточное (для обеспечения проектного уровня по закладке икры на заводы) количество производителей, то оставшиеся производители нерестятся в реках. Это рассматривается как побочный эффект.

В Японии, как и в Канаде и США отсутствует сам принцип ОДУ. Основной критерий – пропуск достаточного количества производителей для обеспечения работы заводов и желательного вылова всех остальных рыб.

Однако применяемая в Японии стратегия промысла вряд ли может быть востребована в России. Во-первых, промысел ориентирован только на искусственно выращенную рыбу, при этом не надо оптимизировать промысловые нагрузки на большие и малые популяции разных видов тихоокеанских лососей, как это необходимо делать в России. Во-вторых, в условиях широкомасштабного и селективного (одновидового) промысла в Японии, основной акцент делается на достаточный уровень закладки икры на заводах, при этом не стоит задача обеспечения *оптимального количества производителей на нерестилищах*, при котором последующий возврат будет максимальным. Процесс в определенном смысле механизирован. Производится отбор производителей на закладку, остальное не имеет значения и совершенно не рассматривается вопрос сохранения экосистемы лососевой реки. В-третьих, широкомасштабный дрифтерный промысел изымает транзитную рыбу неизвестного района происхождения, что в условиях диких стад лососей России существенно усложняет задачу мониторинга конкретных популяций и понимания механизмов формирования численности в них.

На североамериканском побережье тихоокеанские лососи воспроизводятся в **США** и Канаде. Здесь стратегия промысла лососей весьма сходная, поэтому подробно остановимся на американской схеме, применяемой **на Аляске**, как регионе, где промысел базируется преимущественно на стадах естественного происхождения. Кроме того, в 2000 г. аляскинское лососевое рыболовство признано единственным в мире рыболовством, сертифицированным Морским попечительским советом как экологически неистощительное.

Эволюционно в системе рыболовства Аляски можно выделить 3 последовательных этапа:

- отсутствие управления;
- открытый доступ к ресурсам;
- ограниченный доступ к ресурсам.

Первый этап характеризуется началом освоения лососевых ресурсов Аляски, так называемом «диком» периоде, когда ловил кто хотел и где хотел. По мере роста количества судов и объемов выловленной рыбы возникают конфликты между выловом рыбы и ее пропуском на нерестилища, рентабельностью промысла

в условиях снижения цен на продукцию и т.д. В ответ на эти проблемы государство вводит системы управления.

Первой системой управления была система открытого доступа к лососевым ресурсам, ее действие продолжалось вплоть до середины 70-х годов. Любой может заняться рыбалкой, улов ограничен с помощью специальных ограничений на время ведения промысла, виды судов, виды оборудования, разрешенные для использования и т.д.

Недостатки:

По мере увеличения числа судов при неизменном общем вылове индивидуальный вылов снижается до тех пор, пока не становится нерентабельным для всех участников промысла.

Система ограниченного доступа основана на квотах для индивидуальных рыбаков или групп. Она имеет более гибкую систему ограничений на время промысла, число и виды судов и т.д. Для предотвращения нарастания уловов большим количеством судов и, соответственно, снижением уровня запасов лососей в результате перелова, было введено ограничение на количество судов, участвующих в промысле. Для этого были введены разрешения на право лова лососей. На Аляске выдается 12 700 разрешений на ограниченный доступ к лососевым ресурсам, причем в каждом разрешении указан только один из 15 рыболовных районов и один из 7 вышеназванных типов промыслового вооружения. Держатели разрешений могут вылавливать неограниченное количество рыбы в пределах строго отведенных районах и сроках.

Недостатки:

Рост затрат не прекратился. Стремясь выловить больше рыбы, деньги вкладываются в более совершенные суда, что в условиях невысокой величины запасов приводит к резкому увеличению себестоимости продукции.

Система не имеет механизма для регулирования количества судов в соответствии с величиной запасов лососей.

Существует еще система индивидуальных квот, применяемая при промысле палтуса, но не исключено, что она может стать следующей системой управления запасами лососей на Аляске. Особенно с учетом значительных флуктуаций численности, характерных для лососей. Эта система традиционно применяется при промысле тихоокеанских лососей в СССР и России и отличается, прежде всего, высокой степенью гибкости в управлении рыболовством. Сбои система стала давать после отмены главного рычага в управлении – возможности оперативного регулирования, т.е. своевременного изменения объемов вылова в зависимости от величины подходов в тот или иной район промысла. В условиях жесткого квотирования объемов вылова, это отмечают и аляскинские исследователи (Кнапп, 2001), рыбаки не заинтересованы в подаче полной

отчетности своего вылова. И это является основным недостатком системы жесткого квотирования, основанной на прогнозе запасов предстоящего года, который в значительной своей части строится на основе анализа материалов промысловой статистики.

Кратко остановимся на структурных компонентах, образующих систему управления промысла тихоокеанских лососей на Аляске в современный период (Бреди, 2004).

Главным рыболовным ведомством штата является Аляскинский департамент рыбы и дичи. Департамент рыбы и дичи является научным подразделением при администрации штата, которое проводит программы по оценке запасов, мониторингу и научным исследованиям, а также осуществляет мероприятия по регулированию ресурсов, исходя из директивы соблюдения принципа неистощимости. Контроль над выполнением правил и законов о рыболовстве и охране животного мира возложен на Департамент общественной безопасности. Двумя другими органами штата, участвующими в программе по управлению лососевыми ресурсами, являются Комиссия по лицензированию коммерческого рыболовства, занимающаяся лицензированием, и Совет по рыболовству, утверждающий рыболовные нормы и правила и разрешающий вопросы распределения квот.

Роль Департамента рыбы и дичи состоит в регулировании, охране, поддержании ресурсов охоты, рыболовства и водных растений. Для осуществления этих функций ему передаются широкие полномочия закрывать и открывать рыболовные сезоны и изменять площади промысловых участков с помощью издания чрезвычайных предписаний. Департамент рыбы и дичи делегирует свои права издавать чрезвычайные предписания вниз по административной цепи на уровень полевых биологов, отвечающих за конкретный водоем. Такие специалисты обычно называются районными биологами. В юрисдикцию районного биолога обычно входит один или больше из 20 рыболовных районов, выделенных для лицензирования коммерческого промысла. Районный биолог имеет полномочия издавать чрезвычайные предписания в любое время, какое посчитает необходимым и биологически оправданным.

Департамент общественной безопасности является контролирующим правоохранительным ведомством штата, обеспечивающим функции, касающиеся охраны жизни, собственности и животных ресурсов штата. На Аляске разделены функции биологического регулирования и функции контролирования выполнения законов. Инспекторы, чтобы гарантировать соблюдение рыболовных законов, правил и чрезвычайных предписаний, работают совместно с биологами. Департамент общественной безопасности имеет несколько судов и самолетов разведки, инспектирующих внутренние водоемы Аляски и ее береговую линию. Для предотвращения нелегального рыболовства и браконьерства применяются

такие методы, как патрулирование, видеоразведка, выборочные проверки судов и операции под прикрытием.

Комиссия по лицензированию коммерческого рыболовства является независимым ведомством, ответственным за устойчивое использование рыболовных ресурсов Аляски и поддержание экономического здоровья и стабильности коммерческого рыболовства посредством регулирования доступа к рыбным ресурсам. В мае 1973 г. законодательное собрание штата приняло Закон об ограниченном доступе к ресурсам, который предусматривал создание Комиссии. Первыми рыбными ресурсами, на которые были введены ограничения, стали популяции всех лососевых. Лицензии на промысел лососей выдаются отдельным лицам, а не корпорациям или судам. Общее количество лицензий для каждого водоема строго лимитировано. Эти лицензии могут переходить от одного лица к другому.

Совет по рыболовству уполномочен принимать, отменять или вносить поправки в правила регуляции в тех разделах Административного кодекса Аляски, которые касаются ресурсов традиционного, коммерческого, спортивного рыболовства и ресурсов личного потребления. Основной функцией совета является принятие распределительных решений, квотирующих ресурсы лосося для разных групп ресурсопользователей. Совет также принимает регуляторные планы, учитывающие или не учитывающие квотирование лососевых ресурсов. Раз в три года Совет пересматривает правила и регуляции для каждого рыболовного района.

Рассматриваемая стратегия, применяемая на Аляске, несомненно, хорошо проработана и структурирована. Однако в значительной своей мере, она соответствует той структуре, которая применялась в Советском Союзе и России до введения закона об обязательной Государственной Экологической Экспертизе. Положительным отличием Аляскинской стратегии является, прежде всего, то, что эта модель управления реализовалась в рамках штата и регулируется законодательством штата без необходимости согласования на федеральном уровне.

Однако в целом, можно отметить, что, несмотря на провозглашение системы управления промысла лососей на Аляске как успешной и неистощительной, существует ряд обстоятельств, которые оказывают негативное влияние на рентабельность и рациональность промысла:

- Исторически рыбохозяйственная отрасль на Аляске начиналась рыбоконсервными компаниями, базирующимися в Калифорнии. Эти компании строили заводы вдоль побережья Аляски и являлись монополистами в регионе. По мере роста численности населения полуострова возник конфликт между монополистами, использующими высокоэффективные рыбные ловушки (аналог ставных неводов), и региональными компаниями, осуществляющими промысел

по остаточному принципу. После приобретения самостоятельности в 1959 г. законодательное собрание штата Аляска первым же законом запретило использование рыбных ловушек, которые являлись и являются наиболее эффективным орудием лова лососей (Кнапп, 2001; Лихатович, 2004). Кроме всего прочего ставные невода или рыбные ловушки являются и наименее затратным орудием лова. Высокая себестоимость добытых лососей на Аляске вызвана, прежде всего, использованием в промысле лососей судов, содержание и использование которых весьма затратное и не выдерживает конкуренции со ставными неводами.

- Отсутствует взвешенный прогноз по единицам запаса из-за промысла лососей в море, который в своей основе базируется на изъятии транзитных стад. При таких условиях промысла для прогнозирования даже общей величины запаса и собственно изъятия необходимо достоверное определение происхождения рыб в смешанных морских уловах и отнесения их к конкретным группировкам, которые выступают как единицы запаса. Когда практически весь вылов лососей осуществляется в море, такой анализ представляется весьма проблематичным из-за своей трудоемкости и дороговизны. Несмотря на то, что в управлении рыболовством Аляски перед биологами-управленцами не ставится задача разработки официального прогноза вылова и его утверждения, тем не менее, даже для достоверного определения общего предполагаемого уровня изъятия в путину предстоящего года, что является необходимым для планирования своей деятельности промышленностью, общий прогноз необходим. В результате отсутствия или неадекватности этого элемента управления промыслом (прогноза) отрасль несет убытки, иногда (2005 г.) колоссальные. В том же 2005 г. был допущен избыточный пропуск производителей нерки на нерестилища, в некоторых водоемах в 50-ти кратном размере (Pacific currents, 2004). Как известно, избыточный пропуск производителей определяет экономические потери от недолова в текущем году, а также в результате низкой эффективности нереста производителей сказывается на величине численности потомства, что также предполагает экономические последствия в будущем.

Предложения по внесению изменений в нормативную базу РФ, регламентирующую управление лососевым промыслом

Правовой механизм регулирования процесса увеличения и уменьшения ОДУ лососей в настоящее время отсутствует. Его разработка предусмотрена ст. 28 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 23.12.2004 г. №166.

При разработке этого правового акта необходимо учесть правильное сочетание разрешительного порядка и запретительных предписаний, к сожалению преобладающих в последнее время. Но основным критерием, которым должен обладать этот правовой акт, должен являться временной фактор: срок от принятия решения до его исполнения не должен превышать 2-3 дней.

Как путь решения обозначенной проблемы предлагаем рассмотреть следующий вариант:

Первое, и, на наш взгляд, самое главное – необходимо внести изменения в «Закон об экологической экспертизе» с целью уменьшения сроков ее прохождения или полной отмены в случае корректировки ОДУ тихоокеанских лососей. Причем главной мерой регулирования промысла должен быть не ОДУ, а уровень заполнения нерестилищ.

Второе – выйти с предложением в Правительство РФ о предоставлении права объединенному штабу путины или межведомственным рабочим группам осуществлять на местах оперативное регулирование промысла (разрешать вылов сверх установленных лимитов в отдельных реках или вводить временные ограничения на промысел лососей) в зависимости от их фактического подхода и заполнения нерестилищ.

Не менее острая проблема выявилась в результате установления дифференцированных ставок сбора за 1 тонну лососей при промысле в море и во внутренних водах. Разница в ставках существенно препятствует промыслу, например в 2004 г. ставные невода на западной Камчатке практически полностью были уничтожены штормом, а для того, чтобы перераспределить недоосвоенные объемы лососей на речные места лова, рыбаки затрачивали по 3-4 дня для урегулирования разницы в цене. При скоротечной лососевой путине это оборачивается потерями сотен и даже тысяч тонн уловов.

В приведенной ниже таблице ставок сбора в соответствии ст. 333.4 ч. II Налогового Кодекса РФ видно, что разница в стоимости морской и речной нерки четырех, гольца – шести, а горбуши – 175-кратна:

Таблица 2. Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов по Налоговому Кодексу РФ.
Table 2. Tax rates by the objects of aquatic biological resources according to the Taxation Code of RF.

Наименование ВБР	Горбуша	Кета	Нерка	Кижуч	Чавыча	Голец
Ставка сбора в рублях (за одну тонну) в море	3500	4000	20000	4000	4000	1200
Ставка сбора в рублях (за одну тонну) в реке	20	3000	5000	5000	5000	200

На примере исторически сложившейся стратегии промысла крупнейшего стада нерки бассейна реки Озерная позволим себе небольшие расчеты:

- 90% этого стада облавливается в реке и 10% распределяется на морские ставные невода. В 2004 г. ОДУ нерки составлял 15 тыс. т, таким образом, общая сумма сборов составила 97,5 млн. рублей (13,5 х 5000+1,5 х 20000), точно такую сумму можно было получить, установив единую ставку сбора в 6 500 рублей за одну тонну нерки.

Аналогичный расчет по горбуше позволяет предложить размер ставки сборов в 1 500-1 700 рублей за одну тонну.

По остальным видам – среднеарифметическая морской и речной ставок.

В основу этих расчетов заложены действующие в настоящее время размеры ставок сборов, которые, по нашему мнению, очень завышены, так как сравнимы со ставками по осетровым, стоимость продукции из которых на порядок выше стоимости тихоокеанских лососей.

Установление единых ставок сбора за тихоокеанских лососей при промысле в море и во внутренних водоемах даст возможность более оперативно регулировать промыслом и позволит предотвратить огромные потери уловов.

Механизм оплаты за пользование, при котором 10% суммы сборов оплачивается до выдачи разрешения на промысел, а остальная сумма вносится равными долями ежемесячно в период действия разрешения (как правило 2-3 месяца), также препятствует рациональному промыслу. Дело в том, что при такой схеме невозможно перераспределять квоты из акваторий, где подходы лососей слабее прогнозируемых туда, где рыбы много. Невозможно также перераспределять квоты в пользу предприятий, успешно освоивших свои объемы от рыбопромышленников, промысел у которых по каким-либо причинам был неудачен.

Предлагаем рассмотреть возможность произведения платы за ВБР после окончания промысла в соответствии с фактическим выловом. Как альтернативу можно разработать механизм возврата сборов за неиспользованное право на промысел. Принятие этих мер будет значительно способствовать полному освоению ОДУ, так как даст возможность не только перераспределять квоты, но и вводить «олимпийскую» систему освоения квот в рамках стартового ОДУ.

Администрация Камчатской области неоднократно в своих письмах по совершенствованию государственного управления водными биологическими ресурсами предлагала оптимизировать промысел тихоокеанских лососей по принципу «одна река – один хозяин» (юридическое лицо или их ассоциация). Особо подчеркиваем, что под словом «хозяин» подразумевали не единоличного владельца реки, а организацию круга пользователей, объединенных целью устойчивого сохранения запасов эксплуатируемого водоема.

В настоящее время необходимо разработать правовой механизм участия ассоциаций или отдельных пользователей малых рек в комплексе мероприятий по сохранению и воспроизводству ВБР эксплуатируемых рек.

Согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 26.10.1973 г. №554, на территории только Камчатской области являются местами нереста

лососей 524 реки. Этот перечень содержит как реки, впадающие в моря и океаны, так и их притоки. Подавляющее большинство рек этого перечня составляют незначительные по протяженности водотоки.

Фактически промысел тихоокеанских лососей на территории Камчатской области в последние годы осуществляется в 40-45 реках по направлениям: промышленное рыболовство, лицензионное спортивное, для искусственного воспроизводства, для нужд коренных народов Севера.

В 2004 г. (и работа еще продолжается) было паспортизировано 106 участков для спортивного рыболовства, 24 участка для промысла коренными малочисленными народами Севера, более 20 участков для рыборазводных заводов.

Ввиду того, что тихоокеанские лососи и гольцы относятся к федеральной собственности, передача органам исполнительной власти субъектов полномочий по регулированию промыслом лососей во внутренних водах и прибрежье должна быть осуществлена поручением Правительства РФ, что не противоречит существующему законодательству и соответствует Конституции Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бреди Дж. Управление лососевыми ресурсами на Аляске // Отчет по заказу Центра Дикого Лосося. 2004. 25 с.

Кнапп Г. Управление аляскинским рыболовством и трудности в управлении рыболовством // www.iser.uaa.alaska.edu/iser/people/knapp. 2001.

Лихатович Дж. Лосось без рек. История кризиса тихоокеанского лосося. Владивосток: Издательский дом «Дальний Восток», 2004. 376 с.

Постановление Правительства РФ №390 от 21.05.2001 г. «Об утверждении положения об определении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов» // «Собрание законодательства РФ». 28.05.2001. №22. С. 2238.

Правила промысла водных биоресурсов для российских юридических лиц и граждан в исключительной экономической зоне, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации в Тихом и Северном Ледовитом океанах (Редакция на 2002 г.). Петропавловск-Камчатский, 2003. 20 с.

Правила промысла водных биоресурсов для российских юридических лиц и граждан в исключительной экономической зоне, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации в Тихом и Северном Ледовитом океанах (Редакция на 2003 г.). Петропавловск-Камчатский, 2003. 20 с.

Федеральный закон №166 от 23.12.2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // «Собрание законодательства РФ». 27.12.2004. №52 (часть 1). С. 5270.

Федеральный закон №174 от 21.11.1995 г. «Об экологической экспертизе» // «Собрание законодательства РФ». 27.11.1995. №48. С. 4556.

«Налоговый Кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №146-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». 03.08.1998. №31. С. 3824.

Pacific currents. 2004 // www. pacificenvaronment.org.

NORMATIVE-LEGAL BASIS AND WAYS OF DEVELOPMENT OF SALMON FISHING MANAGEMENT

© 2006 y. E.A. Shevlyakov[1], V.G. Davydov[2], S.A. Travin[1]

1 – Kamchatka Research Institute of Fisheries and Oceanography, Petropavlovsk-Kamchatsky

2 – Department of Fisheries, Kamchatka Region Administration, Petropavlovsk-Kamchatsky

Various strategies of salmon fishery management in the USSR and Russia, and also in the countries of Pacific Rim have been reviewed. It has been analyzed the normative-legal basis, determining the salmon fisheries in RF. Several decisions, able to provide, on the author's point of view, a substantial improvement of Pacific Salmon fishing management, have been proposed.