

Разработка правовых основ сохранения и восстановления сырьевых ресурсов осетровых рыб и регулирования оборота продукции из них

Никоноров С.И., Малютин В.С., Есипова М.А., Осетрова Н.В. – ФГУ «Межведомственная ихтиологическая комиссия»

В течение многих столетий запасы осетровых рыб в водоемах России и их промысел составляли около 80% от соответствующих мировых показателей. Из 26 видов мировой ихтиофауны этих рыб, 11 обитают в бассейнах Каспийского и Азовского морей, реках и озерах Сибири и Дальнего Востока.

Проблема сохранения уникальных популяций ценнейших реликтовых осетровых рыб, существующих уже более 250 млн лет, в настоящее время привлекает внимание как российской, так и мировой общественности.

В начале XX века в результате нерационального промысла возникла угроза существованию крупнейших в мире стад осетровых рыб Каспийского и Азовского морей, которая была предотвращена путем снижения интенсивности промысла во время гражданской войны. Угроза существованию осетровых видов рыб в 60-е годы прошлого века была вызвана зарегулированием стока рек, в результате чего были отрезаны пути к традиционным местам нереста. Произошло значительное сокращение нерестовых площадей, возникла реальная угроза вымирания этой группы видов. В результате принятия компенсационных мер по их заводскому воспроизводству и прекращению морского промысла, к 1977 г. (по статистике ФАО) улов осетровых в СССР достиг 27,4 тыс. т, что составило 93% мирового вылова.

Распад СССР, повлекший за собой разделение Каспийского и Азовского бассейнов между вновь образовавшимися государствами, не способствовал увеличению популяции осетровых и росту их уловов. Каждое государство самостоятельно ведет промысел водных биоресурсов, в то время как управление запасами объектов общего пользования до настоящего времени не регламентировано на межгосударственном уровне (например, более 10 лет не подписано Соглашение о сохранении и управлении водными биоресурсами Каспийского моря).

Кроме того, значительное ухудшение экологического состояния этих бассейнов – главных мест обитания осетровых и неконтролируемое браконьерство полностью подорвали их естественные запасы. Масштабы нелегального промысла в настоящее время существенно превышают официальный вылов. По экспертным оценкам, уровень браконьерского вылова примерно на порядок выше легального.

В 1998 г. квоты вылова осетровых рыб были освоены только на 80% и составили 1 тыс. т, а в 2004 г. – немногим более 400 т. Вылов осуществлялся в научно-исследовательских и контрольных целях, для воспроизводства и в виде прилова. С 2001 г. не производится промышленный вылов белуги. В 2005 г. добыча осетровых в России с целью воспроизводства составила всего 64 т. Катастрофическое падение численности практически всех видов и популяций осетровых рыб в морских и пресноводных объектах России привело даже к исчезновению некоторых видов из промысла.

Хищнический лов производителей на нерестилищах ведет к истреблению, прежде всего, крупных половозрелых особей и к сохранению более мелких, неполовозрелых и впервые созревающих особей. Кроме того, важным фактором, оказывающим негативное влияние на численность естественных популяций, является нерациональный промысел и, главное, широкомасштабный морской браконьерский лов, изымающий значительное количество неполовозрелых особей, являющихся генофондом и воспроизводительным потенциалом. При существующей промысловой нагрузке в настоящее время осетровые зачастую не успевают достичь половой зрелости. (Есипова и др. 2003).

Браконьерский лов настолько подрывает запасы, что сохранившиеся незначительные площади, пригодные для нереста, не заполняются производителями. По данным КаспНИРХ, заполнение нерестилищ составляет менее 60%. Резкое снижение численности нерестовой части популяции, особенно в последние годы, привело к дефициту производителей на естественных нерестилищах и снижению или даже полному прекращению естественного воспроизводства.

Дефицит в производителях осетровых рыб в последние два десятилетия испытывают и осетровые рыбоводные заводы, являющиеся основным источником пополнения запасов диких популяций для большинства водных объектов, как одного из направлений искусственного воспроизводства. Так, в Каспийском море доля заводской белуги составляет 90%, осетра – 55%, севрюги – 40%, а в Азово-Кубанском районе – севрюги – 97%, осетра – 91% (Войнова и др., 2002).

Анализ современного состояния осетрового хозяйства России свидетельствует о том, что без срочного принятия экстренных мер, направленных на ликвидацию браконьерства, в ближайшие 2-3 года следует ожидать снижения численности осетровых до такого уровня, при котором их научно-обоснованный промысел полностью прекратится.

На фоне сокращения вылова этих объектов в нашей стране, зарубежные государства активно перенимают российский опыт товарного осетроводства. Такие страны как Германия, Франция, Италия, США, Япония, Венгрия, Дания, Китай и другие смогли сформировать у себя маточные стада осетровых рыб и приступить к их промышленной эксплуатации. В 2000 г. производство пищевой икры в США достигло 5 т, а во Франции и Италии – по 4 т в год.

По экспертным оценкам емкость внешнего рынка по пищевой икре осетровых оценивается в 1000 т, а внутреннего – в 500 т в год. При этом легальное насыщение рынков в 2004 г. составило 10% и 1% соответственно.

При общей тенденции катастрофического сокращения естественных запасов осетровых, развитие товарного выращивания

и искусственного воспроизводства приобретает особое значение. Однако в России результаты по этим направлениям пока более чем скромные: в 2005 г. выращено 2500 т различных видов осетровых рыб, а выпуск молоди в естественные водные объекты составил всего 59,5 млн штук (Данные Федерального агентства по рыболовству, 2005 г.).

Отсутствие нормативно-правовой базы, государственной поддержки и государственного контроля сдерживает создание условий для выхода осетрового хозяйства из кризиса, перехода к легальным рыночным механизмам управления этого рыбохозяйственного сектора, формированию соответствующей рыночной инфраструктуры, созданию эффективной системы её функционирования и развития.

Не упорядочена система управления и внутри страны. До сих пор детально не определено разграничение полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней в области охраны, воспроизводства, культивирования, оборота продукции из осетровых рыб на внутреннем рынке.

Существующая система охраны осетровых рыб в современных условиях, ввиду низкого уровня её организации и слабого технического оснащения, а также в связи с отсутствием нормативной-правовой базы не в состоянии в полном объеме осуществлять возложенные на нее функции.

Передача квот вылова различным организациям и коммерческим фирмам, не относящимся к системе профессионального рыболовства, а также разрешение физическим лицам свободно продавать осетровых рыб и продукцию из них, открыло возможность реализации браконьерской продукции на свободном рынке, что способствует разграблению запасов ценных видов и нанесению существенного экономического ущерба России. По экспертным оценкам только на московских рынках в год реализуется до 2,0 тыс. т нелегальной продукции из осетровых видов рыб под видом «конфиската», тогда как законный выпуск в целом по Российской Федерации составляет всего 350 т.

Усилия, предпринимаемые в борьбе с браконьерством, не приносят желаемых результатов, так как ведутся исключительно силовыми методами преимущественно на стадии промысла, в то время как экономическая основа браконьерства: поставка, хранение, транспортировка, оптовая и розничная купля-продажа осетровых и продукции из них, а также переработка незаконно добытой продукции, остаются фактически легализованными. Для принятия эффективных мер, способных пресечь незаконный вылов и переработку осетровых, а также реализацию продукции из них, необходимо силовые методы борьбы сочетать с законодательными.

Международная торговля продукцией из осетровых видов рыб является предметом регулирования Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), поэтому внешняя торговая деятельность в данной сфере осуществляется в основном с использованием легально произведенной продукции. На российском рынке, где спрос в основном удовлетворяется за счет браконьерского лова и продукции нелегальной переработки, ситуация прямо противоположная.

Отсутствие в действующем законодательстве четких норм, определяющих изъятие, хранение, переработку, реализацию добытых браконьерским путем осетровых рыб, а также отсутствие учета и анализа современных специфических условий взаимного влияния правовых, эколого-биологических, технологических и социальных факторов, легализует реализацию продукции из осетровых рыб под видом «конфиската».

В качестве одной из незамедлительных мер, способных пресечь незаконный вылов и переработку рыб осетровых видов и



реализацию продукции из них, необходим запрет на оборот конфискованной продукции.

В сложившихся условиях, задача сохранения численности, биологического разнообразия осетровых рыб и их промыслового значения является сложной проблемой, включающей экономические, юридические, экологические и международные аспекты.

Стратегия неисчерпаемой эксплуатации осетровых видов рыб должна основываться на восстановлении и дальнейшем сохранении масштабов естественного воспроизводства, а также на увеличении масштабов и эффективности искусственного воспроизводства. Для реализации проекта необходим механизм сохранения осетровых рыб и их промыслового потенциала путем рационального использования, регулирования оборота продукции на основе законодательной базы.

Основные принципы этого механизма заложены в законопроекте «О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании осетровых видов рыб и регулировании оборота продукции из них», разработанном Межведомственной Икhtiологической комиссией по заданию Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. О необходимости принятия закона постоянно говорилось на совещаниях и конференциях различного уровня, а также на заседаниях Межведомственной икhtiологической комиссии. В 1992 г. Президент России подписал Распоряжение «О мерах по охране осетровых рыб Каспийского бассейна».

Основной целью законопроекта является формирование правовой нормативной базы, обеспечивающей сохранение естественных запасов, видового разнообразия и уникального генофонда рыб осетровых видов, являющихся национальным достоянием России, их рациональное использование, усиление роли государства в контроле за оборотом осетровых видов рыб и продукции из них. Кроме того, законопроект предусматривает обеспечение прав потребителей на качественную продукцию путем устранения экономических предпосылок браконьерства, пресечения нелегального производства и продажи продукции из рыб осетровых видов, охраны мест их обитания, создания условий для устойчивого функционирования и развития товарного осетроводства, повышения экономической эффективности рыбохозяйственного сектора, увеличения доходной части бюджета.

Законопроект определяет основы государственной политики в области осетрового хозяйства на перспективу и способствует усилению роли государственного регулирования в области добычи (вылова), закупки, поставки, хранения, транспортировки, переработки, производства, контроля качества, оптовой и розничной купли-продажи осетровых и продукции из них на территории Российской Федерации и вывоза за её пределы, а также в области научных исследований, воспроизводства, товарного выращивания, рыбохозяйственной мелиорации водных объектов, реализации живой оплодотворенной икры, молоди и разновозрастных особей, в том числе производителей осетровых рыб на внешнем и внутреннем рынке.

Законопроект направлен на создание условий, необходимых для эффективного функционирования и дальнейшего осуществления государственной политики в области сохранения, развития и устойчивой эффективной эксплуатации запасов осетровых видов рыб из естественных популяций, пополняемых преимущественно за счет искусственно сформированных маточных стад, а также определяет основные права и обязанности участников отношений в рассматриваемой области, функции и полномочия органов государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Законопроект предусматривает перечень необходимых законодательных и организационных мер, направленных на сохранение, развитие воспроизводства и товарного выращивания, рациональное использование, а также регулирование оборота продукции из осетровых рыб в рыночных условиях и включает следующие положения:

- приоритет государственного управления в области сохранения осетровых рыб, их воспроизводства, рационального использования и регулирования оборота продукции из них;
- использование монопольной государственной ренты с целью обеспечения эффективного механизма добычи (вылова), обработки и использования продукции, получаемой из осетровых рыб;
- разграничение прав собственности между государством и другими собственниками на сырьевые запасы;
- определение мер борьбы с браконьерством на стадии добычи (вылова) и оборота незаконно добытых осетровых и продукции из них.

Основные направления развития:

- воспроизводство и акклиматизация осетровых видов рыб;
- товарное выращивание осетровых видов рыб;
- сохранение численности и видового разнообразия осетровых видов рыб и среды их обитания;
- возмещение ущерба и использование средств, взыскиваемых с нарушителей за совершение правонарушений, на развитие осетрового хозяйства страны;
- международная деятельность в области сохранения осетровых рыб, их воспроизводства, рационального использования и регулирования оборота.

Законопроектом предусматривается система экономических мер, стимулирующих промышленное культивирование осетровых видов рыб, их охрану и воспроизводство для развития товарного выращивания, сохранения генетического фонда, акклиматизации и селекции новых видов:

- оказание финансовой, организационной и технической поддержки товарного выращивания осетровых видов рыб юридическим и физическим лицам – владельцам товарных хозяйств, на стадии становления предприятий в течение 5 лет;
- льготное кредитование для компенсации расходов на создание и содержание маточных стад, покупку кормов, рыбопосадочного материала и другие затраты, а также на компенсацию за использование теплой воды промышленных предприятий в порядке, установленном для сельскохозяйственных предприятий;
- выделение субсидий для возмещения затрат на создание и содержание племенных стад;
- финансовая поддержка специализированных генетических центров по созданию элитных маточных стад осетровых рыб с целью сохранения генетического разнообразия.

Планируемые социально-экономические и юридические последствия принятия законопроекта, создадут условия, ограничивающие возможности реализации на внутреннем рынке браконьерской продукции, что подорвет базовую основу браконьерского промысла осетровых, нелегального оборота продукции из

них и будет стимулировать развитие естественного и искусственного воспроизводства, а также товарное выращивание.

Законопроект определяет комплекс отношений хозяйствующих субъектов в той части, которая не регулируется другими законами и будет дополнять систему законодательства о животном мире, рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

Восстановление запасов осетровых видов рыб и развитие товарного осетроводства позволят увеличить занятость населения прибрежных и внутренних регионов России. В рамках политических последствий закон будет способствовать выполнению Россией обязательств, принятых ею по международным договорам и конвенциям, таким как «Конвенция по биоразнообразию», «Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)» и др. Это, в свою очередь, позволит устранить причины, из-за которых некоторые международные организации предпринимают действия, направленные против российских экспортеров рыб осетровых видов и продукции из них.

Принятие закона послужит первой ступенью совершенствования нормативной правовой базы государственного управления рыбохозяйственным осетровым комплексом, при котором государство получает исключительное право на владение, рациональное использование, охрану федеральных запасов осетровых рыб и оборота продукции из них. Даже в условиях кризисного состояния запасов осетровых рыб продукция из них высокорентабельна. Финансово-экономическое обоснование законопроекта свидетельствует о том, что создание максимально возможных благоприятных условий для сохранения и восстановления сырьевых ресурсов осетровых рыб позволит увеличить на первом этапе выпуск молоди в естественные водные объекты до 160 млн. ед., а объем сырья из осетровых рыб до 52,0 тыс. т, против 4,57 тыс. т, получаемых в данный период, в том числе 48,0 тыс. т за счет искусственного воспроизводства в естественных водоемах и 4,0 тыс. т за счет товарного выращивания. Отчисления в бюджет при этом составят 17245,2 млн. рублей.

Можно полагать, что увеличение эффективности в первую очередь будет проходить за счет сокращения браконьерского лова. По данным Счетной Палаты Российской Федерации, ущерб от вылова осетровых, нанесенный браконьерами только в 2004 г. составил 564 млн. долларов или 16074,0 млн. рублей. С принятием закона, эти убытки должны превратиться в доходы государства.



Nikonov S.I., Malutin V.S., Yesipova M.A., Osetrova N.V.
Development of legal foundation for preservation and reconstruction of sturgeons resources and for regulation of sturgeon production turnover

The attention of world and Russian community is attracted to preservation of unique populations of relict sturgeon fishes. Without taking urgent measures for poaching elimination, sturgeons stock will decrease within the next 2-3 years so much that their fishing will be impossible.

Absence of regulative-legislative base, state support and state control hinders getting out of the crisis, transition to legal market management, creation of market infrastructure.