

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 января 2007 года № 1К (519) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Эффективность использования квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2004-2005 годах Российской Федерации и Королевству Норвегия в соответствии с решениями Смешанной Российско-Норвежской комиссии»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Эффективность использования квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2004-2005 годах Российской Федерации и Королевству Норвегия в соответствии с решениями Смешанной Российско-Норвежской комиссии»*

Введение

Настоящий отчет подготовлен в соответствии с Решением о проведении параллельной проверки использования квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2004-2005 годах Российской Федерации и Королевству Норвегия в соответствии с решениями Смешанной Российско-Норвежской комиссии по рыболовству.

Аналитической, информационной и методологической основой данного отчета служат:

- отчет о результатах параллельной проверки использования квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2004-2005 годах Российской Федерации и Королевству Норвегия в соответствии с решениями Смешанной Российско-Норвежской комиссии по рыболовству;

- отчет о результатах научно-исследовательской работы «Методологические и практические аспекты государственного мониторинга водных биоресурсов и государственного контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов», выполненной по плану НИР Счетной палаты Российской Федерации;

- информация ФСБ России, Минсельхоза России, Росрыболовства, федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (далее - ФГУП «ВНИРО»), федерального государственного унитарного предприятия «Полярный научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (далее - ФГУП «ПИНРО») по рассматриваемым вопросам.

Цель экспертно-аналитического мероприятия: определить эффективность реализации двусторонних соглашений, направленных на сохранение и рациональное использование водных биологических ресурсов.

* С учетом решения Коллегии Счетной палаты от 1 июня 2007 года № 25К (543).

Предметом экспертно-аналитического мероприятия являлись водные биологические ресурсы, регулирование промысла и охрана которых осуществляется в соответствии с решениями Смешанной Российско-Норвежской комиссии.

Эксперт - директор ФГУП «ВНИРО», кандидат географических наук Б. Н. Котенев.

Краткая характеристика действующей системы использования водных биологических ресурсов российскими организациями в Северном регионе Российской Федерации, норвежской экономической зоне и районе архипелага Шпицберген

Особенностью отечественного рыболовства в Северном рыбопромысловом бассейне (прежде всего норвежско-баренцевоморском) является необходимость взаимодействия с рыболовными странами, эксплуатирующими общие водные биологические ресурсы (далее - ВБР). В первую очередь это относится к Норвегии. Единство экологического комплекса Баренцева и Норвежского морей, наличие совместно эксплуатируемых рыбных запасов требуют поиска согласованных решений по их управлению, сохранению и рациональному использованию.

Основные принципы взаимоотношений в области рыболовства между государствами в Северном бассейне определяются Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года, Конвенцией о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана 1982 года, Соглашением о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб (1995 год).

Сотрудничество России и Норвегии в области рыболовства регулируется следующими основными документами:

- договором о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года;
- Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 года;
- Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегия о взаимных отношениях в области рыболовства от 15 октября 1976 года;
- Соглашением между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Исландия и Правительством Королевства Норвегия, касающимся некоторых аспектов сотрудничества в области рыболовства от 15 мая 1999 года.

Соглашениями между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегия от 11 апреля 1975 года и от 15 октября 1976 года установлено развитие и укрепление добрососедских отношений между странами, а также определено, что значительная часть живых ресурсов Норвежского и Баренцева морей представляет единый экологический комплекс, эксплуатируемый рыбаками обеих стран. Кроме того, данными соглашениями предусмотрено, что любая деятельность в области рыболовства не наносит ущерба правам, существующим или будущим притязаниям или юридическим точкам зрения договаривающихся сторон.

В соответствии со статьей 3 Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 года была создана Советско-Норвежская комиссия по рыболовству (в настоящее время - Смешанная Российско-Норвежская комиссия по рыболовству (далее - СРНК).

Практика показала, что принципы, содержащиеся в соглашениях, не всегда соблюдаются.

Прежде всего, это касается баренцевоморской мойвы, объемы общих допустимых уловов (далее - ОДУ) которой с 1978 года разделяются в соотношении 40:60 в пользу Норвегии, несмотря на то, что с позиций распределения этот запас не менее (а скорее более) российский, чем норвежский. Изначальной причиной такого разделения, по-видимому, послужила исторически большая масштабность норвежского мойвенного промысла.

В период продолжающегося с 1992 года запрета на специальный промысел черного палтуса доля российского вылова, ограниченного неизбежным приловом, в среднем за 12 лет составила всего 19 %. На Норвегию же, не прекращавшую все эти годы ограниченный, аборигенный спецпромысел, составляющий до 14-15 тонн в год, приходится 75 % от общего вылова. Вылов третьих стран составляет около 6 процентов.

Аналогичный вопрос возникает и в отношении северной креветки, сайды и сельди, если стороны решат и по ним устанавливать ОДУ. Продолжающаяся российская сдержанность в креветочном промысле, обеспечивающая рост норвежских уловов, фактически может обернуться препятствием к равным правам на владение этим запасом.

В случае принятия сторонами решения по установлению ОДУ северной креветки, сайды и сельди российской стороне необходимо добиваться равноправного распределения запасов данных видов ресурсов. Сельдь Северо-Восточной Атлантики (атлантическо-скандинавская сельдь) является международным достоянием, которым могут воспользоваться прибрежные страны, воды которых захватывают ареал сельди. Норвегия стремится увеличить свою долю в ОДУ до 65-70 % за счет снижения традиционных долей других государств. При сохранении прежней российской доли в ОДУ (13,62 %) для России определяются сроки и районы промысла для выбора ее квоты.

Динамика вылова водных биоресурсов рыбодобывающими судами России и Норвегии в районе архипелага Шпицберген представлена в таблице:

	1980 г.	2000 г.	2003 г.	2004 г.
Вылов ВБР	690,2	136,5	43	40

(тыс. т)

Как видно из таблицы, объемы вылова ВБР России и Норвегии в районе архипелага Шпицберген резко снизились в период с 1980 по 2004 год и достигли 40 тыс. тонн. В данном районе Норвегия вводит специальные предписания - ограничения по режиму промысла.

Неоднократно возникавшие в последние годы и до сих пор непрекращающиеся конфликты норвежских властей с российскими, испанскими, португальскими рыбаками и рыбаками других стран, ведущих промысел вокруг архипелага Шпицберген, уходят своими корнями к 1920 году, когда 9 февраля в Париже был подписан «Договор по архипелагу Шпицберген» (далее - Договор). Советская Россия как официально непризнанная на тот момент рядом государств в подписании Договора не участвовала. Тем не менее 2 марта 1920 года Правительство Норвегии заверило Россию, что Договор не будет затрагивать российские интересы на архипелаге Шпицберген, а будет способствовать их обеспечению.

При установлении дипломатических отношений России с Норвегией в 1924 году в ответ на признание Норвегией СССР и в целях укрепления добрососедских отношений между странами Правительство СССР 16 февраля 1924 года согласилось признать суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген и Горный устав, действующий на нем. После установления дипломатических отношений между США и СССР 7 мая 1935 года СССР присоединился к Договору и Норвежский стортинг 15 февраля 1947 года принял резолюцию, в которой отмечалось, что СССР обладает на этой территории особыми экономическими интересами.

На момент заключения Договора Норвегия имела территориальное море шириной 3 морских мили (5,56 км), затем увеличила ее до 6 миль, а в соответствии с общей тенденцией к выделению территориальных вод в 2004 году расширила это пространство до 12 миль вдоль берега.

В 1976 году Норвегия, как и большинство прибрежных государств, установила двухсотмильную экономическую зону, одной из основных целей введения которой являлось сохранение и рациональное использование морских гидробионтов. Это кардинально изменило ситуацию с регулированием рыболовства в районах, прилегающих к архипелагу Шпицберген.

Для улучшения контроля над промысловой деятельностью в экономической зоне Норвегии 13 июня 1997 года ею был принят закон «О береговой охране», который путем специальных предписаний контроль за их выполнением возлагал на Береговую охрану регулирование рыболовства в рыбоохранной зоне.

В 1977 году Норвегия объявила о создании вокруг архипелага Шпицберген двухсотмильной рыбоохранной зоны. Данное решение было опротестовано СССР 15 июня 1977 года, так как Договор не предусматривал каких-либо рыбоохранных мер за пределами территориального моря. Ограничения, вводимые Норвегией, вызывают недовольство государств - участников Договора. Исландия считает, что в соответствии с Договором все страны - участницы Договора имеют свободный доступ на архипелаг Шпицберген, в его воды и порты, имеют право заниматься промышленными, судоходными, горными, торговыми операциями без какой-либо дискриминации.

Однако между нашими странами установились особые отношения в области рыболовства в этом районе. Обе стороны признали необходимость охраны запасов трески в соответствии с договоренностями - минимальный размер ячеи, орудий лова, минимальный размер трески. Существует понимание того важнейшего фактора, что при всяких обнаруженных нарушениях стороны незамедлительно оповещают друг друга, имея в виду, что адекватные меры будут приняты к своим морьям властями государства флага.

Основной проблемой, требующей решения вопросов урегулирования отношений в области рыболовства между Россией и Норвегией, является проблема делимитации морских пространств в Баренцевом море. Данная проблема возникла после распространения Россией и Норвегией права на регулирование промысла ВБР в своих двухсотмильных зонах. Особенно сложным оказался вопрос о положении линии разграничения экономических зон России и Норвегии в зоне их контакта. Участок, имеющий рыбопромысловое значение для двух стран, именуется смежным участком или серой зоной. Позиции двух стран по данному вопросу резко отличаются, и до настоящего времени этот вопрос не решен.

В целях разрешения проблемы СССР и Норвегия в январе 1978 года подписали Протокол о временных правилах рыболовства в смежном участке Баренцева моря, действие которого периодически продлевалось.

Часть смежного участка и прилегающие акватории исключительной экономической зоны Российской Федерации (далее - ИЭЗ России), которые после делимитации могут попасть под юрисдикцию Норвегии, имеют большое значение для отечественного рыболовства. Ежегодный вылов в смежном участке составляет около 90 тыс. тонн (около 18 % всего вылова в Баренцевом море), в том числе: трески - 43,8 тыс. тонн (19,5 %), пикши - 5,6 тыс. тонн (16 %), а также сайды, палтуса, морского окуня, зубатки, морской камбалы, мойвы, креветки и других видов ВБР. Возможное уменьшение национальных квот после делимитации обусловит снижение отечественного вылова, общая стоимость которого в первом звене продаж (в сырце) составляет в настоящее время около 3 млрд. рублей.

На российско-норвежских переговорах в рамках СРНК в г. Осло, которые проходили 3 октября 2005 года, были затронуты аспекты делимитации Баренцева моря. По итогам встречи были подписаны согласованные рекомендации группы экспертов, за основу которых взят документ, принятый в апреле 2003 года в г. Санкт-Петербурге.

В данных рекомендациях стороны пришли к согласию в том, что после разграничения морских пространств в Баренцевом море положение ни одной из сторон в области рыболовства не будет ухудшено, а также договорились установить переходный период продолжительностью 2 года с момента вступления в силу соглашения о разграничении морских пространств.

1. Оценка незаконного вылова трески с учетом неучтенного вылова водных биологических ресурсов, осуществляемого сверх установленных национальных квот вылова в 2004-2005 годах

С созданием СРНК все взаимоприемлемые формы регулирования промысла значительно активизировались. Основная из них - установление величины ОДУ, целью которого является поддержание нерестовой части запаса на таком уровне, который бы обеспечивал не снижающееся воспроизводство ВБР.

В начале 90-х годов СРНК была вынуждена признать, что на промысле тресковых фактический суммарный вылов существенно превышает рекомендуемые ею объемы ОДУ.

В 2005 году в соответствии с решением 34 сессии СРНК при Постоянном Российско-Норвежском Комитете по вопросам управления и контроля в сфере рыболовства (далее - ПРНК) был создан специальный подкомитет для разработки мер по усовершенствованию контроля и применения штрафных санкций за нарушения правил рыболовства в Баренцевом и Норвежском морях.

Арктическая рабочая группа по рыболовству ежегодно в соответствии с поручениями Международного совета по исследованию моря (далее - ИКЕС) проводит оценку запасов трески, по результатам которой отмечалось несоответствие официально заявленных объемов вылова трески в норвежско-баренцевоморском регионе объемам, изымаемым фактически.

Данные о промысловом запасе трески, рекомендациях ИКЕС по установлению ОДУ, а также уловах по представленным отчетам и принятым фактически представлены в таблице:

(тыс. т)						
Годы	Промзапас	ОДУ ИКЕС	ОДУ СРНК	Уловы по отчетам	Незарегистрированный вылов	Общий вылов
1990	963	172	160	187	25	212
1991	1562	215	215	269	50	319
1992	1912	250	356	383	130	513
1993	2360	256	500	532	50	582
1994	2156	649	700	746	25	771
1995	1825	681	700	740	-	740
1996	1686	746	700	732	-	732
1997	1531	993	850	762	-	762
1998	1230	514	654	593	-	593
1999	1101	360	480	484	-	485
2000	1103	110	390	415	-	415
2001	1380	263	395	426	-	426
2002	1542	181	395	445	90	535
2003	1578	305	395	437	115	552
2004	1512	398	486	489	117	606
2005	1443	485	485	475	166	641

С 1990 по 1994 год Арктическая рабочая группа увеличила данные по фактическому вылову трески от 25 до 130 тыс. тонн на основании данных Береговой охраны и Департамента по рыболовству Норвегии.

Данные о переловах трески и пикши российскими пользователями были представлены в отчетах Директората по рыболовству Норвегии. В 2002-2004 годах Директоратом по рыболовству Норвегии перелов оценивался в размере 90-117 тыс. тонн ежегодно. Бергенский институт морских исследований сделал корректировку оценки перелова трески в 2005 году до 166 тыс. тонн.

Данное увеличение было принято рабочей группой ИКЕС по арктическому рыболовству и легло в основу рекомендаций Комитета по регулированию относительно объема ОДУ на 2007 год.

Таким образом, российский вылов в 2005 году оценен в объеме 315000 тонн трески и 87600 тонн пикши, перелов составил 166000 тонн трески и 36300 тонн пикши.

Российские эксперты считают оценку российского вылова в 2005 году в объеме 315000 тонн трески и 87600 тонн пикши завышенной, следовательно, и оценку возможного перелова в 2005 году 166000 тонн трески и 36300 тонн пикши необоснованной.

При расчете возможного вылова российская группа экспертов в анализе работы тралового флота за 2005 год использовала разные и по сути независимые друг от друга методические подходы.

1. По данным отраслевой системы мониторинга (далее - ОСМ), на промысле трески в Баренцевом и Норвежском морях в 2005 году находилось 277 судов, в том числе 76 судов с мощностью главного двигателя менее 225 кВт.

Производительность судов составляет от 4 до 13,4 тонны трески за сутки лова в зависимости от мощности главного двигателя, составляя в среднем 6,7 тонны в сутки.

В связи с большими отклонениями в среднесуточном вылове трески в зависимости от мощности главного двигателя добывающих судов немаловажное значение для оценки вылова трески имеет распределение флота по районам промысла.

При промысле в ИЭЗ России и смежном участке (далее - СЗ) доля трески в общем вылове донных видов рыб ниже, чем при промысле в норвежской экономической зоне (далее - НЭЗ) и Шпицбергенской рыбоохранной зоне (далее - РОЗ), что влияет на результат расчетного вылова трески.

Видовой состав уловов по зонам промысла в 2005 году приведен в таблице:

(в %)

	Вылов в Норвежской экономической зоне	Вылов в ИЭЗ России и серой зоне	Вылов в районах архипелага Шпицберген
Сайда	11	1	0
Палтус черный	1	1	4
Окуни	2	0	1
Камбаловые	0	3	1
Зубатки	3	7	5
Пикша	16	26	9
Треска атлантическая	67	62	80

Расчеты показали, что при общем количестве судов, равном 277, и нахождении судов на промысле в течение 48989 судо-суток (по данным ОСМ), средняя продолжительность нахождения одного судна в море на промысле трески в Баренцевом и Норвежском морях составила 176,8 судо-суток.

Также по данным ОСМ, 35762 судо-суток, или 73 % от общего времени нахождения на промысле, суда занимались непосредственно ловом рыбы, 13227 судо-суток, или 27 %, было использовано на поиск промысловой обстановки, переходы, ремонт судов и орудий лова, другие операции. Исходя из средней производительности судов на промысле в сутки (6,7 тонны) и времени, потраченном судами на лов рыбы (35762 судо-суток), расчетная величина общего вылова трески за 2005 год составила всего 239605 тонн.

2. При определении расчетного вылова были использованы данные ОСМ о суммарной продолжительности нахождения судов на промысле, коэффициент полезного действия судов, а также среднесуточная производительность судов на промысле. Расчетный вылов в НЭЗ, РОЗ, ИЭЗ России и СЗ российскими судами составил 233139 тонн.

Зона промысла	Мощность главного двигателя, количество судов, кВт/ед.	Суммарная продолжительность нахождения судов на промысле, по данным ОСМ, судосутки	С учетом коэффициента полезного промыслового времени, судосутки (гр. 3 x 0,73)	Среднесуточная производительность судов, т	Расчетный вылов, т (гр. 4 x гр. 5)
1	2	3	4	5	6
НЭЗ и РОЗ		17320	12644	9,635	121825
ИЭЗ России и СЗ	более 225 кВт, 201 судно	21509	15702	5,2	81650
	менее 225 кВт, 76 судов	10159	7416	4	29664
Итого в ИЭЗ России и СЗ:	277 судов				111314
Всего					233139

Таким образом, величина расчетного возможного вылова трески российскими пользователями составила 233139 тонн.

3. По официальным данным, полученным от контролирующих органов третьих стран, общий объем выгруженной российскими транспортными судами трески в третьи страны в 2005 году составил 117468 тонн; рыбодобывающими судами поставлено в Норвегию 72000 тонн, в Россию - 13400 тонн, в Испанию и Португалию - 26700 тонн, в Польшу, Литву и прочие страны - 2500 тонн. Суммируя объемы поставок трески (продукции из нее) по всем направлениям, получаем общую величину, равную 232068 тонн.

4. В течение 2005 года транспортировкой трески и пикши в Норвегию и третьи страны занимались 37 транспортных судов, зарегистрированных в ОСМ. Указанные суда в 2005 году выполнили 313 транспортных рейсов, из них 187 рейсов было выполнено по транспортировке трески и пикши, в остальных случаях транспортировалась рыбопродукция из сельди, скумбрии, путассу, краба, сайды.

В среднем транспортными судами в течение 2005 года выполнено по 8,5 рейса, в течение которых осуществлялись переходы из порта (Европа) в район промысла (Баренцево море) и обратно - 15-20 суток, грузовые операции в море (погрузка рыбопродукции) - 10-15 суток в зависимости от грузоместимости судна и погодных условий, стоянки в порту при выгрузке рыбопродукции - 3-5 суток. Продолжительность одного рейса может составлять 30-40 суток.

Исходя из данных о грузоместимости транспортных судов и количестве выполненных ими рейсов, рассчитанный возможный общий объем рыбопродукции составил 105 тыс. тонн. Принимая во внимание, что суда на 93 % загружены треской и пикшей, а их соотношение, соответственно, равно 82 и 18 %, возможное количество рыбопродукции из трески, транспортируемой российскими транспортными судами в третьи страны, - 80000 тонн, или в сырце (с учетом, что 7,7 % груза составляет филе трески) - 130000 тонн, включая Испанию, Португалию, Польшу, Литву и др. Норвежской же стороной документально подтверждается только 123500 тонн трески, перегруженной и вывезенной на континент.

В 2005 году зарегистрировано 8 транспортных судов, работающих под удобным флагом и транспортирующих треску и пикшу в третьи страны. Исходя из средней грузоместимости транспортных судов (500 тонн) и общего количества рейсов (24), возможный объем транспортируемой ими трески в пересчете на неразделанную составляет 14000 тонн.

Норвежской стороной зарегистрировано 28 случаев транспортировки трески и пикши российскими добывающими судами в третьи страны. Расчеты показывают, что суда в среднем на 50 % загружены треской и пикшей в соотношении 86 и 14 %. При

средней грузоподъемности таких судов 315 тонн в пересчете на неразделанную рыбу на континент за 28 рейсов российскими рыбопромысловыми судами могло быть доставлено 6500 тонн неразделанной трески.

Учитывая поставки трески российскими судами в Норвегию 72000 тонн, возможные поставки трески транспортными судами в третьи страны в объеме 130000 тонн, поставки в третьи страны судами под удобным флагом 14000 тонн, поставки российскими добывающими судами в третьи страны в объеме 6500 тонн и поставки на территорию Российской Федерации в объеме 13400 тонн, расчетная суммарная величина вылова трески составляет 235900 тонн.

Расчеты показывают, что фактические российские переловы трески относительно национальной квоты (213700 тонн) могли составлять не более 20000-26000 тонн.

Расчетные объемы российского вылова трески в 2005 году представлены в таблице:

Наименование показателя по вылову в 2005 г.	НЭЗ и РОЗ	ИЭЗ России и СЗ	Суммарно по Баренцеву и Норвежскому морям
Отчетные данные ФГУ «Мурманрыбвод» по вылову трески (все виды квот)	121202	79151	200353
Расчетный объем вылова трески исходя из среднесуточного улова одним российским судном, рассчитанного по всем зонам	84715	154890	239605
Расчетный объем вылова трески исходя из среднесуточного улова одним российским судном, рассчитанного по конкретным зонам	121825	111314	233139
Расчетный объем вылова трески исходя из оценки транспортной деятельности.	-	-	235900
Расчетный объем вылова по поставкам рыбопродукции	-	-	232068
Национальная российская квота на 2005 г.	-	-	213700

Годовые выбросы молоди ВБР не промысловых и не товарных размеров, по оценкам российских специалистов, может достигать от 15 млн. до 20 млн. экземпляров. Учитывая, что средний вес каждого экземпляра составляет в среднем от 200 до 700 г, объем годовых выбросов молоди может колебаться от 3 тыс. тонн до 14 тыс. тонн. Однако, несмотря на незначительный объем выбросов молоди (в тоннах), ее истребление значительно влияет на численность в последующих поколениях крупной (3-7 кг) трески.

За 13-летний период участия поколения трески в промысле эффект от охраны молоди, в том числе от уменьшения выбросов, и, соответственно, от увеличения коэффициентов выживания, молоди может составить от 208 тыс. тонн до 745 тыс. тонн в год в виде дополнительного промыслового запаса трески.

2. Соблюдение решений Смешанной Российско-Норвежской комиссии

Анализ обоснованности установления общих допустимых уловов водных биоресурсов, в том числе совместно управляемых запасов, по отношению к рекомендациям научных институтов, ИКЕС

Система оценки ОДУ нерациональна ввиду большого количества видов ресурсов, по промышленным запасам которых осуществляется государственная экологическая экспертиза. В данное время Россия устанавливает размер ОДУ по всем без исключения 250 видам добываемых ВБР. При этом согласно официальной статистике более чем на 50 % осваиваются только 25 объектов промысла. В Королевстве Норвегия ОДУ определяются для 10 объектов из 65.

Количество видов водных биологических ресурсов, по которым определяются общедопустимые уловы, представлены в таблице:

	Россия	Япония	Норвегия
Всего видов	250	688	65
Количество видов, по которым определяется ОДУ	250	12	10

Необходимо отметить, что к промысловым видам ВБР и запасам живых ресурсов Баренцева моря и сопредельных районов, материалы по которым в настоящее время оценивает государственная экологическая экспертиза, относятся более 40 объектов.

Государственная экологическая экспертиза 30 сентября 2004 года приняла решение не рассматривать те промысловые объекты, запасы которых распространяются за пределы промысловых районов, находящихся в зоне юрисдикции Российской Федерации, и ОДУ по ним устанавливаются в соответствии с международными соглашениями, участником которых является Российская Федерация. Однако из вышеуказанного перечня были исключены треска, пикша, мойва и атлантическо-скандинавская сельдь. Запасы трансзональных и трансграничных видов ВБР (сайда, черный палтус, морские окуни) по-прежнему рассматриваются экологической экспертизой.

Целый ряд видов, в том числе трансзональных и трансграничных (зубатки, камбала-ерш, камбала лиманда, камбала полярная, черный палтус, окунь-клювач, окунь золотистый, звездчатый скат, менек, полярная акула), являются объектами прилова, специализированный промысел которых не ведется вообще или не ведется в ИЭЗ России.

Утверждение ОДУ, распределение его на национальные квоты и решения по мерам регулирования принимаются на ежегодных сессиях СРНК. При этом решения, принятые на СРНК по утверждению ОДУ и распределению его на национальные квоты, не подлежат государственной экологической экспертизе и считаются окончательными, если не было заявлено о несогласии в течение 2 месяцев со дня подписания протокола.

Поскольку при установлении ОДУ СРНК руководствуется стремлением к такой максимально возможной выгоде от эксплуатации запаса, которая бы не нарушала его воспроизводство, ОДУ по треске нередко принимались существенно отличающимися от рекомендаций ИКЕС.

Динамика вылова трески в 1984-2004 годах и отклонения фактического вылова ее согласованного на СРНК и рекомендованного ИКЕС представлены в таблице:

Годы	ОДУ, тыс. т		Фактический вылов, тыс. т	Отклонения фактического вылова от согласованного, %	Отклонения фактического вылова от рекомендованного, %
	рекомендованный ИКЕС	согласованный			
1984	150	220	278	26,4	85,3
1985	170	220	308	40,0	81,2
1986	446	400	430	7,5	-3,6
1987	645	560	518	-7,5	-19,7
1988	530	590	459	-22,2	-13,4
1989	335	300	351	17,0	4,8
1990	172	160	212	32,5	23,3
1991	215	215	319	48,4	48,4
1992	250	356	513	44,1	105,2
1993	256	500	582	16,4	127,3
1994	649	700	771	10,1	18,8
1995	681	700	740	5,7	8,7
1996	746	700	732	4,6	-1,9
1997	993	850	762	-10,4	-23,3
1998	514	654	593	-9,3	15,4
1999	360	480	485	1,0	34,7
2000	110	390	415	6,4	277,3
2001	263	395	426	8,1	62,4
2002	181	395	535	35,4	195,6
2003	305	395	552	39,8	81,0
2004	398	486	606	19,1	45,5
2005	485	485	475*	-	-2,1*

* На основе российского отчета.

В большинстве случаев ОДУ по треске, принятые СРНК, значительно превышали рекомендации ИКЕС (исключение составляют только 1986, 1987, 1989, 1990, 1996 и 1997 годы), а в последние годы фактические уловы трески, по данным ИКЕС, превышали и без того высокие значения, принятые на СРНК. Так, фактический улов трески

в 1991 году был выше согласованного на СРНК на 48,4 %, в 1992 году - на 44,1 %, 2002 году - на 35,4 %, 2003 году - на 39,8 %. При этом фактический вылов трески в 1988 году был ниже согласованного СРНК на 22,2 %, в 1998 году - на 9,3 %. Фактический вылов трески был значительно выше рекомендованного ИКЕС в 1992, 1993, 2000 и 2002 годах на 105,2 %, 127,3 %, 277,3 % и 195,6 %, соответственно.

В 2001 году был принят принцип трехлетней стабильности ОДУ трески с допустимыми изменениями в пределах 10 % от предыдущего года (предосторожный подход). Таким образом, в течение 3 лет ОДУ оставался на уровне 2000 года в объеме 395 тонн.

В отношении запаса пикши было достигнуто согласие об использовании соответствующих правил принятия решений, но с более высоким пределом ежегодных процентных изменений ОДУ, в размере 25 %, в связи с большими естественными колебаниями численности запаса пикши.

По данным ФГУП «ВНИРО», ОДУ трески в 2000 году мог составить 430 тыс. тонн. В период 2000-2001 годов наблюдался значительный рост запаса трески, который составил 25,1 %. Таким образом, ОДУ в 2001 году мог быть принят на уровне 538 тыс. тонн, то есть на 143 тыс. тонн больше, чем он был принят на сессии СРНК. Однако фактическое увеличение ОДУ в 2001 году по сравнению с 2000 годом составило всего 5 тонн. К 2002 году запас возрос по сравнению с предыдущим годом на 11,7 % и мог бы составить не менее 600 тыс. тонн, при этом ОДУ остался прежним, в объеме 395 тыс. тонн. Такая же ситуация сложилась и в 2003 году, и аналогичные расчеты указывают на возможный ОДУ в данном году на уровне 615 тыс. тонн. Таким образом, за счет нововведений по стабилизации ОДУ, не учитывающих естественного роста запаса, российский промысел за 3 года фактически потерял не менее 280 тыс. тонн трески.

В соответствии с оценкой норвежских специалистов стабильность квот обеспечивает большую степень прогнозируемости поставок сырья и исключает экономические проблемы, связанные с необходимостью периодического наращивания флота, перерабатывающих мощностей. «Стратегия промысла с рыночной ориентацией», разработанная в Норвегии, предполагает сохранение низких квот в периоды подъема запаса, рассчитывая на то, что рыба, оставшаяся не выловленной в «урожайные» годы, покроет дефицит в годы слабого пополнения.

По мнению российских ученых, данная экономическая стратегия не учитывает как биологические особенности самой трески, так и реальную экологическую ситуацию в море. Невыловленной рыбе необходимо достаточное количество корма. В отсутствии или малом количестве предпочитаемых кормов, например мойвы, треска усиленно потребляет свою молодь, что может отрицательно отразиться на величине промыслового запаса через 2-3 года. Так, утрата былого промыслового интереса к морским млекопитающим привела к накоплению и продолжающемуся росту их численности. Потребление ими некоторых видов рыб сопоставимо, а нередко и превосходит масштабы промысла. Выживание трески от икры до промысловой молоди зависит от условий среды на 90-95 %, а численность пополнения зависит от величины нерестового запаса лишь на 5-10 %. Поэтому высокочисленное нерестовое стадо не гарантирует формирование значительного пополнения.

Распределение квот между странами

На 3 сессии Советско-Норвежской комиссии по рыболовству были достигнуты договоренности о долевом распределении трески и пикши, согласно которым доли СССР и Норвегии составляли по 50 % от ОДУ. Долевое распределение по мойве было установлено на 7 сессии в 1978 году, при этом доля СССР составляла 40 % от установленного

ОДУ и Норвегии - 60 %. Принципы долевого распределения квот в протоколах не приведены, и ранее установленные соотношения применяются до настоящего времени.

Данные об утвержденных на сессиях ОДУ и распределении квот между Россией, Норвегией и третьими странами в 2004-2006 годах представлены в таблице:

(тыс. т)

Наименование ВБР	ОДУ	Общая квота			Переда-но Рос-сией Норве-гии	Установленные национальные квоты		Доли национальных квот в общем объеме ОДУ, %		
		третьих стран	Норве-гии	России		Норве-гии	России	третьих стран	Норве-гии	России
2004 год										
Треска	466,0	68,8	198,6	198,6	6,0	204,6	192,6	14,8	43,9	41,3
Норвежская прибрежная треска	20,0	-	20,0	-	-	20,0	-	-	100,0	-
Мурманская прибрежная треска	20,0	-	-	20,0	-	-	20,0	-	-	100,0
Итого треска	506,0	68,8	218,6	218,6	6,0	224,6	212,6	13,6	44,4	42,0
Пикша	130,0	6,0	62,0	62,0	4,5	66,5	57,5	4,6	51,2	44,2
Всего	636,0	74,8	280,6	280,6	10,5	291,1	270,1	11,8	45,7	42,5
2005 год										
Треска	450,0	66,6	191,7	191,7	6,0	197,7	185,7	14,8	43,9	41,3
Норвежская прибрежная треска	21,0	-	21,0	-	-	21,0	-	-	100,0	-
Мурманская прибрежная треска	21,0	-	-	21,0	-	-	21,0	-	-	100,0
Итого треска	492,0	66,6	212,7	212,7	6,0	218,7	206,7	13,5	44,5	42,0
Научная квота трески	14,0	-	-	-	-	7,0	7,0	-	-	-
Всего треска	506,0	66,6	219,7	219,7	6,0	225,7	213,7	13,2	44,6	42,2
Пикша	117,0	5,4	55,8	55,8	4,5	60,3	51,3	4,6	51,6	43,8
Всего	623,0	72,0	275,5	275,5	10,5	286,0	265,0	11,6	45,9	42,5
2006 год										
Треска	436,0	64,4	185,7	185,7	6,0	191,7	179,7			
Норвежская прибрежная треска	21,0	-	21,0	-	-	21,0	-	-	100,0	-
Мурманская прибрежная треска	21,0	-	-	21,0	-	-	21,0	-	-	100,0
Итого треска	478,0	64,6	206,7	206,7	6,0	212,7	200,7	13,5	44,5	42,0
Научная квота трески	14,0	-	7	7	-	7,0	7,0	-	50,0	50,0
Всего треска	492,0	64,6	213,7	213,7	6,0	219,7	207,7	13,1	44,7	42,2
Пикша	120,0	5,4	57,3	57,3	4,5	61,8	52,8	4,5	51,5	44,0
Всего	612,0	70,0	271,0	271,0	10,5	281,5	260,5	11,4	46,0	42,6

В 2004-2006 годах доля национальной квоты России от установленного объема ОДУ составила: в 2004 году по треске - 212,6 тыс. тонн, или 42 %, по пикше - 57,5 тыс. тонн, или 44,2 %; в 2005 году - 213,7 тыс. тонн, или 42,2 %, и 51,3 тыс. тонн, или 43,5 %; в 2006 году - 207,7 тыс. тонн, или 42,2 %, и 52,8 тыс. тонн, или 44 %, соответственно. За 3 последних года национальная квота Норвегии по треске и пикше превысила национальную квоту России на 63 тыс. тонн, или на 8 %, в том числе по треске - на 36 тыс. тонн, или на 5,7 %, по пикше - на 27 тыс. тонн, или на 16,7 процента.

Протоколами сессий СРНК в 2004-2006 годах ежегодно определялись квоты России на норвежские запасы в экономической зоне Норвегии и квоты Норвегии на российские запасы в экономической зоне России (обменные квоты).

Объем ежегодно передаваемой Норвегии квоты ВБР составил 16,5 тыс. тонн, в том числе трески - 6 тыс. тонн, пикши - 4,5 тыс. тонн, креветки - 3 тыс. тонн, зубатки - 1,5 тыс. тонн, камбалы - 1 тыс. тонн, других видов рыб - 0,5 тыс. тонн. Квоты Российской Федерации в НЭЗ ежегодно составляли 67 тыс. тонн, из них 50 тыс. тонн, или 74,6 % от общего объема квот Российской Федерации, на путассу, продукция из которой имеет невысокую рыночную стоимость.

В 2004-2006 годах Россия и Норвегия в соответствии с решениями СРНК в счет национальных квот могли осуществлять взаимный вылов трески и пикши в экономических зонах государств в объемах 160 тыс. тонн, в том числе 140 тыс. тонн - трески и 20 тыс. тонн - пикши. Данное решение позволило российским судам вести промысел основных видов ВБР (трески и пикши) в НЭЗ.

Меры регулирования промысла и селективность орудий лова

В отсутствие согласованных правил рыболовства на сессиях ежегодно утверждались технические меры регулирования промысла, которые являлись обязательными для применения обеими сторонами.

Вместе с тем имеются случаи изменения правил рыболовства в одностороннем порядке. Так, в 1981 году было принято согласованное решение по минимальному размеру ячеи и минимальному размеру трески и пикши, однако в 1983 году Норвегия без обоснования увеличила размер ячеи и промысловую меру на треску и пикшу в НЭЗ, а также в смежном районе и районе архипелага Шпицберген. Россия продолжает промысел в ИЭЗ России, смежном районе и в районах архипелага Шпицберген по согласованным ранее техническим мерам регулирования тралового промысла. Такая несогласованность в правилах вызвала проблему в рыболовных взаимоотношениях двух стран, требующую урегулирования.

Норвежская сторона ведет переговоры с Россией о распространении на российские суда принятых ею технических мер регулирования промысла, имея в виду увеличение максимального размера ячеи до 135 мм и минимальной промысловой длины трески и пикши до 47 см и 44 см, соответственно.

Согласно данным ФГУП «ПИНРО», указанные предложения являются необоснованными ввиду особенностей структуры запасов трески и пикши в ИЭЗ России, где обитают смешанные скопления этих видов различных возрастных групп, а акватория является основным местом нагула.

Распространение существующих мер регулирования промысла трески в НЭЗ на другие районы тралового промысла повлечет за собой ограничения промысловой деятельности в ИЭЗ России и СЗ, а в годы с высокой численностью среднеразмерной рыбы промысловая деятельность может полностью прекратиться. При этом производительность лова может снизиться на 30-40 процентов.

При принятии решения об увеличении минимального размера ячеи и промысловой меры необходимо учитывать особенности технологии промысла двух стран. Так, в России тралами добывается более 95 % трески, в то время как в Норвегии доля выгрузки уловов трески тральщиками в 2002 году составила 27 % и ежегодно имеет тенденцию к уменьшению.

Добычу трески и пикши норвежские рыбаки осуществляют в основном пассивными орудиями лова, осуществляя промысел «скрей» в весенний период, преимущественно в своих территориальных водах.

Промысел трески на нерестилищах, осуществляемый норвежскими рыбаками, приводит к ущербу для всего запаса трески. По официальным данным Норвегии, в 1995-2004 годах указанный вылов колебался от 28 до 57 тыс. тонн, в результате чего было

недополучено 52 тыс. тонн трески. Ежегодные общие потери товарной пищевой рыбной продукции составляли 35 тыс. тонн на сумму 63 млн. долл. США, или в рублевом эквиваленте 1732,5 млн. рублей.

Министерство рыболовства Королевства Норвегия на основании закона от 3 июня 1983 года № 40 «О морском рыболовстве» разрешило лицам, не зарегистрированным в списке рыбаков, поставлять на реализацию максимум 2 тонны трески в круглом весе за календарный год. Данное предписание вступило в силу с 1 января 2005 года. В соответствии с параграфом 2 предписания любое лицо может вылавливать необходимое для ведения собственного хозяйства количество рыбы на потребление и корм животных.

Расчеты показывают, что при осуществлении промысла физическими лицами, не зарегистрированными в списке рыбаков (10 тыс. человек), будет изъято как минимум 20 тыс. тонн совместного запаса ВБР, что сопоставимо выделенным прибрежным квотам России или Норвегии, утверждаемым на сессиях СРНК.

Возможность изъятия ценных ВБР сверх установленных национальных квот предоставляет Норвегии определенные дополнительные преимущества в освоении совместно регулируемых запасов, так как при норвежской системе ведения промысла и отчетности практически всегда образуется перелов. В 2004 году при квоте Норвегии на вылов трески, с учетом передачи третьим странам в размере 224,48 тыс. тонн, вылов трески, по информации ФГУП «ПИНРО», составил 232,16 тыс. тонн, по данным FAO - 226,78 тыс. тонн, а по данным рабочей группы по арктическому рыболовству - 226 тыс. тонн. Таким образом, по данным из разных источников в 2004 году перелов Норвегией квот составил от 1,52 до 7,68 тыс. тонн без учета любительского вылова (справочно, объем любительского вылова трески в 2003 году, по официальным данным, составил более 11 тыс. тонн). Кроме того, по норвежским оценкам, общий среднегодовой вылов иностранными туристами, часть которого приходится на треску, определяется около 12 тыс. тонн. По другим независимым оценкам, ежегодный норвежский вылов трески за рамками национальной квоты может составлять около 40-50 тыс. тонн.

В Медвежинско-Шпицбергенском районе российские рыбаки фактически выполняют требования Норвегии в части обеспечения минимального размера ячеи 135 мм и промысловой меры на треску 47 см. Однако необходимо отметить, что из-за преобладания крупной рыбы в этом районе моря снижение производительности не превышает 5-15 % и компенсируется для рыбаков более высокими ценами на рыбопродукцию.

Выполнение иных поручений Смешанной Российско-Норвежской комиссии

В соответствии с протоколами 32, 33 и 34 сессий СРНК стороны обменивались агрегированной информацией. ФГУП «ПИНРО» подготавливало данные о вылове ВБР российскими судами в районах ИКЕС, в том числе выделяя научный вылов и вылов ресурсов в Норвежской экономической зоне. Информация согласовывалась с федеральным государственным учреждением «Мурманское бассейновое управление по сохранению, воспроизводству водных биологических ресурсов и организации рыболовства» (далее - ФГУ «Мурманрыбвод») и направлялась в Росрыболовство для подготовки материалов к сессиям СРНК.

Учет выбора российской квоты иностранными судами в соответствии с межправительственными соглашениями и контроль по выбору квоты всех квотируемых видов в Северной Атлантике, в том числе вылов норвежской стороной в ИЭЗ России, до 2006 года осуществляло ФГУ «Мурманрыбвод», а в 2006 году - Управление Россельхознадзора по Мурманской области.

Российские суда при ведении промысла в НЭЗ в соответствии с норвежскими правилами рыболовства еженедельно представляют промысловую отчетность в Директо-

рат рыболовства, а при выгрузках рыбопродукции в портах Норвегии - в соответствующее объединение по сбыту рыбы. Данные о выгрузках российских судов в соответствии с решением СРНК Директоратом рыболовства в электронном виде передаются контролирующим органам в области рыболовства в г. Мурманске. Кроме того, в соответствии с российскими правилами капитаны судов ежедневно представляют промысловую отчетность соответствующим российским властям по контролю за рыболовством независимо от районов промысла.

Таким образом, норвежская сторона имеет полную информацию о промысле и сдаче рыбопродукции, а также стоянке в портах норвежских и российских судов.

Вместе с тем по результатам проверки, Минсельхоз России и Росрыболовство не обеспечили представительство Росрыболовства в Королевстве Норвегия информацией о промысле и сдаче рыбопродукции, а также о стоянке в портах российских судов, что не позволяет последнему в полной мере осуществлять возложенные на него Росрыболовством функции и не способствует выполнению решений СРНК.

В рамках осуществления сотрудничества в области рыболовства на сессиях СРНК рабочим группам комиссии и Постоянному комитету по контролю и регулированию запасов в области рыболовства давались конкретные поручения по разработке проектов документов.

Так, в соответствии с протоколом 32 сессии СРНК Постоянному комитету по контролю и регулированию запасов в области рыболовства поручено внести изменения в действующую инструкцию по контролю сортирующих систем с учетом новых спецификаций, разработать проект согласованных мер по совершенствованию системы регулирования и контроля в области рыболовства, продолжить работу по определению точных переводных коэффициентов (по пикше).

По информации ФГУП «ПИНРО», указанное решение 32 сессии СРНК было выполнено частично. Согласно пункту 4 протокола заседания Постоянного комитета по контролю и регулированию запасов в области рыболовства от 27 сентября - 1 октября 2004 года в г. Керкенесе 19 октября 2004 года была проведена встреча, на которой выработаны предложения по внесению изменений действующей совместной инструкции по проверке сортирующих систем и достигнута договоренность, что данные предложения будут рассмотрены на 33 сессии СРНК. Согласно протоколу 33 сессии Постоянному комитету по контролю и регулированию запасов в области рыболовства поручили продолжить разработку проекта документа «Согласованные меры по совершенствованию системы регулирования и контроля рыболовства в Баренцевом и Норвежском морях», а вопрос о внесении изменений в инструкцию не рассматривался, при этом его работа была признана удовлетворительной. Только на 34 сессии СРНК стороны отметили, что поручения по пункту 5.2 протокола 32 сессии выполнено в полном объеме.

Таким образом, можно сделать вывод, что в отдельных случаях решения СРНК выполняются не в полном объеме, и протоколы сессий не содержат полную информацию о проделанной работе.

3. Эффективность государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов. Выявление, предупреждение и пресечение нарушений национального законодательства и международных договоров в области рыболовства и сохранения морских биологических ресурсов

Правила рыболовства, учитывающие специфику промышленного, спортивно-любительского и научно-исследовательского лова Северного, Дальневосточного и других бассейнов, а также внутренних морских и пресных водоемов, территориального

моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, Минсельхозом России в 2005-2006 годах утвержден не был.

Промысел ВБР в Баренцевом море регламентируется правилами промысла живых ресурсов для российских юридических лиц и граждан во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в Баренцевом море, утвержденными приказом Минрыбхоза СССР от 1 июля 1986 года № 356 (с последующими изменениями и дополнениями) и правилами рыболовства в районе действия Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана, утвержденными приказом Минрыбхоза СССР от 25 июня 1987 года № 354.

До настоящего времени Правительством Российской Федерации изменения, предусматривающие перераспределение функции по оформлению, выдаче и регистрации разрешений на добычу (вылов) ВБР и внесению изменений в такие разрешения между федеральными органами исполнительной власти, в нормативные правовые акты не внесены.

В 2004 году и январе-апреле 2005 года разрешения для ведения промысла ВБР в российской рыболовной зоне выдавались ФГУ «Мурманрыбвод», с мая 2005 года - Управлением Россельхознадзора по Мурманской области.

ФГУ «Мурманрыбвод» в соответствии с телеграммой Госкомрыболовства России от 20 января 2004 года № 47 выдавало разрешения на ведение промысла ВБР по договорам простого товарищества, что являлось нарушением условий договоров на закрепление долей в общем объеме промышленных квот на вылов (добычу) ВБР континентального шельфа и ИЭЗ России, а также в районах регулирования рыболовства СРНК (пункт 2.4) и договоров на закрепление долей в общем объеме промышленных квот на вылов водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства (пункт 2.4.5), обязывающих осваивать полученные квоты собственными или арендованными судами. Всего в 2004 году в Северном бассейне действовало 145 договоров о совместном освоении ресурсов, на основании которых было выписано 235 разрешений на вылов 78,9 тыс. тонн ВБР, в 2005 году - 151 договор, выписано 180 разрешений на вылов 65,2 тыс. тонн ВБР.

До 17 июня 2005 года ответственность за обеспечение государственной охраны и рационального использования ВБР, среды их обитания и сохранения их биологического разнообразия в соответствии с Положением, утвержденным приказом Госкомрыболовства России от 6 августа 2001 года № 246, была возложена на ФГУ «Мурманрыбвод».

Площадь подконтрольной морской акватории составляет 5913 тыс. кв. м, в том числе: Баренцево море - 1484 тыс. кв. м и Норвежское море - 1383 тыс. кв. м (ИЭЗ России Баренцева моря - 862,5 тыс. кв. м, смежный участок Баренцева моря - 66,4 тыс. кв. м, район архипелага Шпицберген - 812,6 тыс. кв. м), районы Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (далее - Конвенция НЕАФК): «Анклав» Баренцева моря - 79,8 тыс. кв. м, «Анклав» Норвежского моря - 310 тыс. кв. м, море Ирмингера - 669,8 тыс. кв. м, другие районы регулирования Конвенции НЕАФК (банка Рокколл, банка Хаттон, район Рейкьянеса и др.) - 1741,5 тыс. кв. м, районы Конвенции о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана (далее - Конвенция НАФО) - 244,9 тыс. кв. метров.

Условно все подконтрольные морские акватории можно разделить на 5 групп:

1. ИЭЗ России, внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, континентальный шельф Российской Федерации.

2. Смежный участок рыболовства Баренцева моря. Для российских судов действуют правила рыболовства, принятые для ИЭЗ России Баренцева моря. Отсутствуют правила рыболовства для судов третьих стран, которым разрешено Российской Феде-

рацией вести промысел в смежном участке в рамках международных договоренностей (Фарерские острова, Исландия, Гренландия, Белоруссия и др.).

3. Район архипелага Шпицберген. В основе режима рыболовства для норвежских и иностранных судов лежит многосторонний договор о Шпицбергене, заключенный на Парижской мирной конференции в 1920 году. Деятельность российских судов в этом районе не регламентирована положениями существующего российского законодательства, что создает трудности для контроля.

4. Районы действия международных конвенций в области рыболовства - конвенций НЕАФК и НАФО. Промысловая деятельность российских судов и контроль за ней осуществляются в соответствии с мерами регулирования и контроля, принятыми соответствующими организациями: организацией по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана (далее - НАФО) и Комиссией по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (далее - НЕАФК). Вместе с тем в российском законодательстве отсутствуют положения, предусматривающие ответственность российских пользователей за нарушение правил рыболовства в указанных районах.

5. Экономические и рыболовные зоны иностранных государств, в которых ведут промысловую деятельность российские суда на основании двусторонних международных соглашений и договоренностей (Норвегия, Фарерские острова, Гренландия). В районах действуют национальные законодательства - собственные меры регулирования и контроля. Однако промысловая деятельность ведется в рамках общих российских квот, поэтому имеют место случаи перелова своих квот отдельными предприятиями за счет других пользователей. Кроме того, российским законодательством не предусмотрены санкции к таким предприятиям.

В последнее время со стороны международных рыболовных организаций - НЕАФК и НАФО - на СРНК часто звучат обвинения в адрес Российской Федерации в несоблюдении мер регулирования рыболовства, принятых в рамках международных договоренностей. В основном это связано с отсутствием в российском законодательстве рычагов, которые заставили бы российских пользователей соблюдать договоренности в области регулирования рыболовства.

В законодательстве других государств (ЕЭС, Норвегия, Канада и др.), участвующих наравне с Российской Федерацией в эксплуатации совместных запасов, существуют нормы, предусматривающие применение мер наказания к национальным судам, допустившим нарушения международных мер регулирования и мер регулирования в зонах других государств.

Несовершенство российского законодательства в этом вопросе затрудняет осуществление контроля за освоением квот в районах действия международных договоров.

Результаты инспектирования рыболовных судов в экономической зоне Норвегии в 2002-2005 годах (данные Директората рыболовства Норвегии) приведены в таблице:

	Нет замечаний	Предупреждение	Передано дел в полицию	Задержано	Всего
Норвегия	801	50	20	2	873
Россия	434	37	1	7	479
Великобритания	117	7	1	6	131
Дания	193	10	8	0	211
Франция	6	2	0	0	8
Фарерские острова	21	4	1	1	27
Швеция	17	3	0	0	20
Гренландия	12	0	0	1	13
Испания	13	0	0	0	13
Португалия	11	1	0	0	12
Исландия	6	1	0	0	7
Германия	34	4	0	0	38

	Нет замечаний	Предупреждение	Передано дел в полицию	Задержано	Всего
Бельгия	3	0	0	0	3
Нидерланды	0	1	0	1	2
Ирландия	3	0	0	0	3
Литва	0	1	0	0	1
Всего в 2005 г.	1671	121	31	18	1841
Всего в 2004 г.	1755	141	28	22	1946
Всего в 2003 г.	1832	177	21	15	2045
Всего в 2002 г.	1867	61	32	3	2115

Число промысловых норвежских судов составляет более 8000 единиц и на них приходится 873 проверки (в 2005 году), в то время как российских судов в экономической зоне ежегодно работает от 150 до 200 единиц, на которые приходится 479 инспекций. Таким образом, из десяти норвежских рыболовных судов проверяется лишь одно, в то время как каждое российское судно проходит инспекцию при промысле в экономической зоне минимум дважды в год. В «рыбоохранной зоне» Шпицбергена эти показатели еще выше, каждое российское судно подвергается проверке 3-4 раза за период промысла в этом районе.

Результаты инспектирования Береговой охраной рыболовных судов в «рыбоохранной зоне» и территориальных водах Шпицбергена в 2002-2005 годах (данные Директората рыболовства Норвегии) приведены в таблице:

	Нет замечаний	Предупреждение	Передано дел в полицию	Задержано	Всего
Норвегия	97	8	0	0	105
Россия	49	167	0	4	220
Великобритания	5	0	0	0	5
Дания	3	0	0	0	3
Франция	0	1	0	0	1
Фарерские острова	14	2	0	0	16
Сент-Винсент	1	0	0	0	1
Испания	33	1	0	2	36
Португалия	6	0	0	0	6
Исландия	11	4	0	0	15
Германия	3	0	0	0	3
Мальта	2	2	0	0	4
Нидерланды	2	0	0	0	2
Камбоджа	0	2	0	0	2
Литва	6	1	0	0	7
Всего в 2005 г.	232	188	0	6	426
Всего в 2004 г.	222	149	0	2	373
Всего в 2003 г.	141	158	1	0	300
Всего в 2002 г.	207	356	3	0	566

Согласно принятому порядку в Норвегии в печати практически отсутствует информация о нарушениях правил рыболовства норвежскими рыбаками и тем более о размерах штрафных санкций. Считается, что размещение такой информации может негативно сказаться на деятельности компании. Однако проведенный в 2001 году норвежским прокурором из Тромсе, показал, что имелись случаи, когда размер штрафа в отношении норвежских рыбаков за аналогичные нарушения устанавливается в 2-3 раза ниже, чем для российских судов или других иностранных судов. В настоящее время такая практика в Норвегии исключена.

Контролирующие и надзорные органы в Мурманской области в 2004-2006 годах все меры воздействия к нарушителям правил рыболовства не применяли: не производили записи о нарушениях в рыболовном билете и не производили его изъятие в случае повторного нарушения правил.

Одной из основных функций ОСМ является дистанционный контроль позиций судов российского и иностранных рыбопромысловых флотов. С этой целью суда должны

быть оснащены специальным техническим средством контроля (далее - ТСК), способным автоматически передавать сообщения в наземные региональные центры мониторинга рыболовства, которые позволяют компетентному органу непрерывно следить за их местонахождением.

Однако данная система требует совершенствования в части технологий оперативного сбора, обмена данными и технологии ведения региональных и объединенной баз данных ОСМ, программных комплексов информационного взаимодействия ОСМ с российскими и иностранными организациями, по разработке нормативных правовых и методических документов, регламентирующих функционирование ОСМ с учетом результатов административной реформы в рыбохозяйственном комплексе.

В соответствии с пунктом 2 раздела IV Протокольного решения Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 8 июня 2005 года № 2 (9) ФСБ России, Минсельхозу России, МПР России, МВД России и Минэкономразвития России было предписано до 1 сентября 2005 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект нормативного акта о придании статуса доказательной базы информационной отраслевой системы мониторинга ВБР, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов. Однако до настоящего времени этот вопрос не решен.

В 2005-2006 годах план взаимодействия и координации деятельности между Управлением Россельхознадзора по Мурманской области и Пограничным управлением ФСБ России по Мурманской области, осуществляющими охрану ВБР в установленных законодательством районах промысла и выявление фактов нарушения правил промысла, не заключен.

Управлением Россельхознадзора по Мурманской области в 2005-2006 годах в Пограничное управление ФСБ России по Мурманской области были направлены материалы по 18 фактам возможных нарушений правил промысла российскими судами в ИЭЗ России для рассмотрения и принятия мер.

Так, при проверке судна М-0133 «Электрон» в порту г. Мурманска 29 июля 2005 года было установлено, что судно допустило перелов квоты трески в 2004 году на 13,1 тонны. Капитан судна «Электрон» привлечен к административной ответственности в виде штрафа в сумме 321,4 тыс. рублей. В отношении ЗАО «Корс» в августе 2005 года был составлен протокол об административном правонарушении. Постановлением Управления Россельхознадзора по Мурманской области от 18 августа 2005 года данная организация была привлечена к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), в виде штрафа в размере 20000 рублей. Решением Арбитражного суда Мурманской области от 29 сентября 2005 года указанное постановление было признано незаконным из-за отсутствия правовых оснований для привлечения ЗАО «Корс» к административной ответственности по части 2 статьи 8.37 КоАП. В 2006 году Управлением Россельхознадзора по Мурманской области были получены от голландских властей и направлены в Отдел береговой охраны Пограничного управления ФСБ России по Мурманской области документы, подтверждающие незаконные перегрузки рыбы с судна «Пеша» на транспорт «Умбрина» (судовладелец обоих судов - ООО «Витэ»). По данным фактам сотрудниками береговой охраны составлены 3 протокола об административном правонарушении, в соответствии с которыми на предприятие наложены штрафы в размере 12192,9 тыс. рублей, 16166,6 тыс. рублей и 17599,2 тыс. рублей, соответственно.

В 2005-2006 годах совместно с инспекторами Мурманской государственной морской инспекции и Отдела береговой охраны Пограничного управления ФСБ России по Мурманской области Управлением Россельхознадзора по Мурманской области было совершено 13 рейдов, в результате которых: снято крабовых ловушек кустарного производст-

ва - 654 штуки; возвращено в естественную среду обитания - 3977 штук крабов; уничтожено сетей кустарного производства - 49 штук; осмотрено судов - 25 единиц; возбуждено административных дел - 4 дела.

С отступлением от требований Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» Арктическим региональным пограничным управлением ФСБ России 1 июля 2004 года в целях упрощения порядка продолжения промысловой деятельности в территориальном море и внутренних морских водах Российской Федерации после пересечения границы Российской Федерации российскими промысловыми судами, имеющими разрешение на ведение такого промысла, по согласованию с департаментом продовольствия, рыболовства и сельского хозяйства Мурманской области, Мурманским региональным таможенным управлением и Арктической специализированной морской инспекцией Министерства природных ресурсов Российской Федерации был утвержден «Временный порядок продолжения промысловой деятельности в территориальном море и внутренних морских водах Российской Федерации после пересечения Государственной границы российскими промысловыми судами, имеющими разрешение на ведение такого промысла», допускающий игнорирование процедуры пограничного контроля при пересечении Государственной границы Российской Федерации.

Однако и после получения разъяснения Договорно-правового управления ФСБ России от 8 июля 2005 года № 133/1-482 о недопустимости данного положения отдельным судам по их запросам выдавались разрешения на продолжение промысла.

В нарушение Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и распоряжения Арктического регионального пограничного управления ФСБ России от 21 ноября 2003 года № 42-р в 2004 году перегрузы на 23 из 41 транспортного судна, имевших в качестве разрешенного вида деятельности перегрузку и транспортировку рыбопродукции, осуществлявших заходы в ИЭЗ России в зоне ответственности Пограничного управления ФСБ России и хозяйственную деятельность, не контролировались должностными лицами Пограничного управления ФСБ России и государственной морской инспекции. В 2005 году в ИЭЗ России в зоне ответственности Пограничного управления ФСБ России 26 из 45 транспортных судов не контролировались должностными лицами Пограничного управления ФСБ России и государственной морской инспекции.

По состоянию на 19 декабря 2005 года ФСБ России порядок по защите и охране окружающей среды не разработан и мероприятия или проверки по указанному вопросу Пограничным управлением не проводились.

Лицевой счет для учета денежных средств, поступающих от реализации изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, по состоянию на 19 декабря 2005 года государственной морской инспекцией не открывался. Полученные средства перечислялись на счет по учету средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Несмотря на проведение контрольных мероприятий и применяемые к нарушителям санкции, по мнению Россельхознадзора, эффективный контроль за использованием ВБР не может быть обеспечен. Это связано с периодичностью нахождения патрульных судов Пограничного управления ФСБ России в морских районах промысла и эпизодичностью проверок судов, ведущих промысел в ИЭЗ России. Постоянный контроль промысловых районов инспекционными судами, аналогичный контролю, проводимому норвежской Береговой охраной, в Российской Федерации отсутствует.

Приказом руководителя Управления Россельхознадзора по Мурманской области от 30 июня 2005 года № 56 утверждена Временная инструкция о проведении проверок промысловой деятельности судов. Всего было проведено 2595 проверок промысловых

судов, вскрыто 94 нарушения правил рыболовства. Общая сумма штрафов, наложенных на нарушителей, составила 426,5 тыс. рублей. Изъято 6 тыс. тонн ВБР на сумму 145 тыс. рублей. ФГУП «Нацрыбресурсы» предъявлен иск за незаконный вылов на сумму свыше 5 млн. рублей.

Значительное количество нарушений приходится на перелов квот, выделенных рыбодобывающим предприятиям. По данным Россельхознадзора, в 2005 году перелов трески и пикши допустили более 30 российских рыбодобывающих организаций. По оперативным данным, общий перелов квот организациями, по сравнению с выделенными им квотами, составил по треске более 40 тонн, по пикше - более 200 тонн.

По фактам перелова были составлены протоколы об административных правонарушениях, виновные лица привлечены к ответственности. Несовершенство действующей нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок пользования ВБР, позволило обжаловать отдельные решения в пользу нарушителей, в результате чего организации ушли от ответственности за перелов. Несовершенство законодательства приводит к тому, что нарушители, опираясь на решения суда, фактически получили право осуществлять добычу ВБР с превышением их количества, указанного в разрешениях, как минимум на 5 % (некоторые судьи трактовали правила таким образом, что вылов пикши в качестве прилова при промысле других видов рыб может достигать 50 %). В этой ситуации возможно ущемление прав добросовестных пользователей ВБР из-за невозможности освоения ими выделенных квот, которыми они были наделены в соответствии с договорами о закреплении долей ВБР в общем объеме квот.

Пользователи, осуществляющие вылов ВБР сверх выделенных им объемов, не уплачивают сбор за пользование водными биологическими ресурсами. Таким образом, при перелове трески в объеме 40 тонн и пикши в объеме 200 тонн в федеральный бюджет недопоступило 900 тыс. рублей.

Руководствуясь приказом Минсельхоза России от 15 октября 2004 года № 498 «Об утверждении минимальных объемов обеспечения квотами на вылов (добычу) водных биологических ресурсов судов по типам, орудиям лова и видам ресурсов», телеграммой Госкомрыболовства России от 20 января 2004 года № 47 и главой 55 Гражданского кодекса Российской Федерации, Управление Россельхознадзора по Мурманской области производило выдачу лицензий (разрешений) на промысел ВБР с учетом ограничений по минимальным объемам водных биоресурсов на судно в соответствии с договорами простого товарищества, то есть при объединении квот.

Минимальные объемы вылова ВБР на судно установлены намного ниже мощности рыбопромысловых судов (СРТМ - 110 тонн, добывает 620 тонн; МРТК - 60 тонн, добывает 500 тонн), в этих условиях объединение квот по договорам простого товарищества может приводить к нерегулируемому и нерегистрируемому промыслу.

Использование договоров простого товарищества фактически является скрытой формой продажи квот и дает возможность пользователям, не имеющим собственных судов, полностью осваивать квоты. Количество производственных мощностей (промысловых судов) в 2005 году не только не уменьшилось, а напротив, возросло, что в конечном итоге ведет к увеличению незаконного, нерегулируемого и нерегистрируемого промысла.

Необходимо отметить, что повсеместное применение практики работы российских рыбодобывающих организаций по договорам простого товарищества (совместной деятельности) приводит к тому, что доли в общем объеме квот добычи (вылова) ВБР для осуществления промышленного рыболовства не изымаются и не переходят от одного лица к другому, следовательно, и не используются нормы статьи 38 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении

водных биологических ресурсов» в части продажи долей на аукционе, и средства в федеральный бюджет не поступают.

4. Санкции за нарушение законодательства в области использования водных биологических ресурсов. Описание, анализ и оценка имеющихся возможностей применения санкций и их фактическое применение

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части, касающейся рыболовства

Наиболее частым видом наказания за нарушение административного законодательства в области сохранения ВБР является административный штраф. В соответствии со статьей 3.5 КоАП его размер не может быть менее одной десятой минимального размера оплаты труда и не может превышать для граждан 25 МРОТ, для должностных лиц - 50 МРОТ, для юридических лиц - 1000 МРОТ.

Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», ужесточающий наказание за административные правонарушения в области рыболовства, был принят только 3 ноября 2006 года. Изменения не коснулись правонарушений, осуществляемых во внутренних пресноводных водоемах.

Уголовный кодекс Российской Федерации об отдельных правонарушениях в области рыболовства

За совершение уголовно-наказуемых деяний в области рыболовства и сохранения ВБР Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрены различные виды наказаний, включая штраф в размере от 40 тыс. рублей до 1 млн. рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период от 6 месяцев до 5 лет, исправительные работы на срок до 2 лет, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 5 лет. Кроме того, за совершение уголовных правонарушений может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до 12 лет.

Контрабанда квалифицируется как перемещение в крупном размере через таможенную границу Российской Федерации ВБР помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием. Такие деяния наказываются штрафом в размере от 100 тыс. рублей до 300 тыс. рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет либо лишением свободы на срок до 5 лет (статья 188).

Такие же деяния, совершенные организованной группой, наказываются лишением свободы на срок от 7 до 12 лет со штрафом в размере до 1 млн. рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до 5 лет либо без такового (статья 188).

Статьей 247 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено наказание за причинение вреда экологически опасными веществами и отходами окружающей среде, что может негативно сказаться на состоянии ВБР и их воспроизводстве. В соответствии с этим, если транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, виновные наказываются штрафом в размере до 200 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо ограничением свободы на срок до 3 лет, либо лишением свободы на срок до 2 лет.

Загрязнение либо засорение водоемов, наносящее среди других последствий вред рыбным запасам, наказывается штрафом в размере до 80 тыс. рублей или в размере за-

рабочей платы или иного дохода осужденного за период до 6 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до 3 месяцев (статья 250).

Незаконная добыча рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений, если это деяние совершено с причинением крупного ущерба и в иных случаях, предусмотренных статьей 256 Уголовного кодекса Российской Федерации наказывается штрафом в размере от 100 тыс. рублей до 300 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо арестом на срок от 4 до 6 месяцев.

Производство лесосплава, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины и другой лесной продукции с лесосек, осуществление взрывных и иных работ, эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны рыбных запасов, если эти деяния повлекли массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия наказываются штрафом в размере до 200 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, либо исправительными работами на срок до 2 лет (статья 257).

Анализ и оценка эффективности применения предусмотренных санкций

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» и глава 26 «Экологические преступления» Уголовного кодекса Российской Федерации не содержат определения крупного ущерба, что дает возможность лицам, совершившим правонарушения в области рыболовства и сохранения ВБР, избежать уголовной ответственности.

В КоАП и Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрены наказания в области рыболовства и сохранения ВБР, которые не соответствуют ущербу, наносимому противоправной деятельностью лиц. Санкции, применяемые государством к правонарушителям, не соответствуют незаконной финансовой выгоде, которую получают или могли бы при определенных условиях получить браконьеры.

Последние изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 года № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением или незаконным выловом водных биоресурсов» были внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 года № 724. За 6 лет цена на рыбопродукцию Баренцева моря (треска, пикша, сайда) возросла в несколько раз. Однако такса за 1 экземпляр незаконно выловленной трески, пикши, сайды, независимо от размера и веса, осталась неизменной и составляет 60 рублей, что несравнимо с экономической выгодой от реализации рыбы (0,6 МРОТ).

По данным Интернет издания «Рыбные ресурсы» («Ловля квот» от 18 июля 2006 года), в 2005 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации были выявлены 3,3 тыс. нарушений российского законодательства о рыболовстве и сохранении ВБР, внесено 221 представление с требованием устранить выявленные нарушения российского законодательства, объявлено 31 предостережение о недопустимости нарушения закона, возбуждено 49 дел об административных правонарушениях, в суды направлено в порядке гражданского и уголовного судопроизводства 1,9 тыс. исковых заявлений.

За период с июня по декабрь 2005 года сотрудниками Россельхознадзора выявлено 121677 нарушений российского законодательства в области охраны ВБР и среды их

обитания, наложено штрафов на сумму 12855,46 тыс. рублей, 5435 дел передано в следственные органы, изъято 1648,4 тонны рыбы, 138167 орудий лова, 7722 транспортных средства (письмо Россельхознадзора от 8 августа 2006 года № ФС-ГК-5/6705).

По мнению Пограничного управления ФСБ России по Мурманской области, основанному на результатах контрольных проверок российских судов государственной морской инспекцией, за 5 месяцев 2006 года общая ситуация остается без существенных изменений. В Мурманском морском рыбном порту, порто-пунктах на побережье и в море проведено более 1,5 тыс. промысловых и транспортных судов, выявлено более 100 различных нарушений правил рыболовства. По результатам проверок изъято более 600 тонн незаконно добытой рыбопродукции, на капитанов и судовладельцев наложено штрафов на сумму более 4 млн. рублей. Основные виды нарушений - перелов выделенных квот и неучтенная рыбопродукция. Есть случаи нарушения правил ведения промыслового журнала, выгрузки продукции без присутствия должностных лиц пограничных органов, ведение тралового промысла в закрытом районе, незаконные перегрузки на маломерные суда в прибрежной зоне. Отдельные попытки решить эту проблему через суд остаются без успеха.

Например, маломерное судно выходит в море в 20 часов вечера, оснащенное несколькими электронными удочками, а возвращается в прибрежный порто-пункт в 10 часов утра следующего дня, имея на борту 10 тонн рыбы. Органами рыбоохраны составляются соответствующие документы, и дело передается в суд. Несмотря на то, что выловить 10 тонн рыбы на 4 электронные удочки за 14 часов невозможно, дело судом решается в пользу рыбаков, так как по документам рыба добыта легально.

Другой пример. Малый рыболовный сейнер «Орленок», судовладелец - ООО «Бус-соль», по координатам, зафиксированным с помощью спутникового мониторинга, в определенный момент находилось к востоку от полуострова Рыбачий. Но при проверке района инспекторами судна там не оказалось. При осмотре места происшествия обнаружен морской буй с судовым датчиком, который и посылал сигналы с координатами. Само судно в этот момент находилось в неизвестном районе. Подобные нарушения, остающиеся без наказания, являются типичными и совершаются неоднократно различными организациями.

Мурманская таможня (далее - Таможня) является приграничной, зона ее деятельности охватывает территорию Кольского полуострова. Протяженность сухопутной границы 538 км, морской границы - 608 км. В состав Таможни входят 11 таможенных постов и 6 пунктов пропуска.

Удельный вес внешнеторгового оборота по ВБР от общего товарооборота по Таможне составил за проверяемый период около 2 процентов.

Следует отметить, что основная часть ВБР и продукции их переработки вылавливается российскими и арендованными российскими лицами судами за пределами территориальных вод Российской Федерации и в основном реализуется за рубежом без захода на таможенную территорию Российской Федерации. В этом случае согласно российскому законодательству таможенное оформление со стороны российских таможенных служб не производится и таможенные платежи не взимаются.

Сумма полученных льгот при ввозе рыбопродукции на таможенную территорию Российской Федерации в целом по Мурманской таможне составила в проверяемом периоде 1527,2 млн. рублей.

Удельный вес внешнеторгового оборота с Королевством Норвегия, проходящего оформление в Таможне, составил в 2004 году и за 10 месяцев 2005 года, соответственно, лишь 5,8 % и 6,6 % от общего товарооборота по Таможне (в 2004 году внешнеторговый оборот с Королевством Норвегия составил 244,7 млн. долл. США, за 10 месяцев 2005 года - 195,8 млн. долл. США).

В свою очередь, удельный вес ВБР и продуктов их переработки во внешнеторговом обороте с Королевством Норвегия в 2004 году и в проверяемом периоде 2005 года составил, соответственно, 12,4 % и 13 % (в 2004 году - 30,4 млн. долл. США, при этом экспорт - 6,8 млн. долл. США, импорт - 23,6 млн. долл. США; за 10 месяцев 2005 года - 23,4 млн. долл. США, при этом экспорт - 10,6 млн. долл. США, импорт - 12,8 млн. долл. США).

На экспорт оформлялась «рыба мороженая» - треска, пикша, окунь морской, путасу; «филе рыбное мороженое» - филе трески, филе пикши, филе сайды; «рыба соленая»; «крабы камчатские варено-мороженые».

В режиме импорта оформлялась «рыба охлажденная» - лосось атлантический, сайда, форель, печень, икра рыб, форель, сайда, окунь морской, палтус, путассу; «филе рыбное мороженое» - филе сельди атлантической, прочее мясо рыбы, включая фарш, филе форели.

Нормативно-правовая база по контролю за выловом, переработкой, оформлением и реализацией ВБР не совершенна, что дает возможность без таможенного оформления и валютного контроля со стороны таможенных органов реализовывать за рубежом рыбопродукты, выловленные за пределами двенадцатимильной зоны.

Таможенные органы не располагают сведениями для учета и сопоставления с данными иностранных государств по реальному вывозу рыбопродукции в иностранные государства и по объему реальной валютной выручки, получаемой поставщиками, поскольку продукция морского промысла, добытая и (или) произведенная судами за пределами территориального моря и поставляемая за пределы таможенной территории Российской Федерации без захода перевозящего ее судна в российские порты, не подлежит таможенному оформлению и контролю.

При этом расчетно, на основе сопоставления данных по использованию квот и данных по таможенному оформлению, в проверяемый период было реализовано за рубежом российскими компаниями только трески, пикши и продуктов их переработки без таможенного контроля за поступлением валютной выручки, без таможенного оформления и без оформления паспорта сделки на сумму свыше 500 млн. долл. США.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что из 10 контрактов, по которым имеются факты несвоевременного поступления выручки от иностранных контрагентов, только в 2 контрактах (ООО «Форт СВ» - контракт от 9 сентября 2003 года № 01/09; ООО «Баренцрыбторг» - контракт от 7 июня 2005 года № 01/06) предусмотрена уплата нерезидентом штрафных санкций (неустойки) за просрочку оплаты товаров. Валютное законодательство не предусматривает контроль со стороны таможен за выплатой нерезидентами штрафных санкций (неустойки) при нарушении сроков оплаты товаров.

В 2005 году отдельные участники внешнеэкономической деятельности (далее - ВЭД) при наличии непогашенной перед федеральным бюджетом задолженности по уплате таможенных, налоговых и иных платежей используют квоты на вылов (добычу) ВБР в промышленных целях.

Так, задолженность по уплате платежей в доход федерального бюджета производственно-сельскохозяйственного кооператива Рыболовецкий колхоз «Северная звезда» по состоянию на 1 ноября 2005 года составляла 74,7 тыс. рублей, в том числе по таможенным платежам - 32,4 тыс. рублей, пеням - 42,3 тыс. рублей.

В отношении участников ВЭД, имеющих квоты на вылов (добычу) ВБР в Северном бассейне на 2005 год, Таможней возбуждались дела об административных правонарушениях за нарушения в области таможенного дела. Так, в отношении ООО «Корс» за проверяемый период было возбуждено 7 дел об административных правонарушениях в области таможенного дела. Общая сумма наложенных штрафных санкций составила 42,5 тыс. рублей.

В отношении ОАО «Мурманский траловый флот» было возбуждено 14 дел об административных правонарушениях в области таможенного дела. Общая сумма наложенных штрафных санкций составила 100 тыс. рублей.

Порядок взаимодействия таможенных органов и органов пограничной службы, предписанный приказом ГТК России от 9 марта 2004 года № 283 «Об утверждении инструкции об особенностях совершенствования таможенных операций в отношении продукции морского промысла, перемещаемой через таможенную границу Российской Федерации российскими рыбопромысловыми судами», также не действует.

Часть судов, принадлежащих российским юридическим лицам и имеющих порт приписки г. Мурманск, не оформлена в таможенном отношении как товар. К ним относятся рыболовецкие суда: «Карелия-2» (судовладелец - ОАО «Карельские морепродукты»), «Севрыба-1» (судовладелец - ОАО «РПСБ-Севрыба»), «Альферас» (судовладелец - ЗАО «Мурмансельдь-2»), «Олег Найденов» (судовладелец - ЗАО «Мурманский траловый флот-2»). По данным Таможни, указанные суда зарегистрированы в судовом реестре Мурманского морского порта и имеют свидетельство о праве плавания под Государственным флагом Российской Федерации, проходят ежегодное освидетельствование, являющееся обязательным условием их функционирования.

Ввиду того, что эти суда произвели ремонтные работы на территории иностранного государства, которые значительно увеличили их балансовую стоимость, судовладельцы в соответствии с приказом ГТК России от 12 сентября 2001 года № 892 «Об утверждении положения о таможенном оформлении и таможенном контроле судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации этими судами» обязаны уплатить причитающие таможенные платежи при первом заходе судна в российский порт. Однако участники ВЭД избегают этого, используя порты Норвегии в качестве базы для их снабжения и эксплуатации. Так, по судну «Карелия-2» стоимость ремонта и оборудования, установленного на судне, составляет 761,9 млн. рублей. Причитающиеся к уплате таможенные платежи в случае захода судна в морской порт г. Мурманска составили бы 182,1 млн. рублей.

5. Распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных рыбохозяйственным организациям

Распределение квот между пользователями

Законодательство России и Норвегии, касающееся государственного регулирования рыболовства, имеет ряд серьезных отличий, оказывающих существенное влияние на поставку рыбопродукции на территории стран и ее экспорт.

В отличие от Норвегии нормативно-правовая база по рыболовству в России в полном объеме не сформирована. Система распределения квот за последние 5 лет принципиально изменялась трижды.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» вступил в силу 3 января 2005 года. Указанным Законом была предусмотрена разработка нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы изучения, охраны, воспроизводства, рационального использования ВБР и охраны среды их обитания.

Правительством Российской Федерации и Минсельхозом России в рамках исполнения положений Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ отдельные нормативные правовые акты, необходимые для его исполнения, не утверждены.

Так, остаются не утвержденными Правительством Российской Федерации следующие основные порядки:

- распределения между пользователями промышленных квот, прибрежных квот на континентальном шельфе и в ИЭЗ России, а также квот добычи (вылова) ВБР для Российской Федерации в районах действия международных договоров;

- оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) ВБР и внесения в них изменений;

- приостановления действия разрешения на добычу (вылов) ВБР и аннулирования разрешения на добычу (вылов) ВБР.

Отсутствие перечисленных нормативных правовых актов не позволяет в полной мере задействовать механизмы государственного регулирования рыболовства, а также государственного контроля в данной области.

Более того, за последние 6 лет постоянно менялись правила распределения квот на вылов ВБР (бесплатно распределялись с участием региональных рыбохозяйственных советов, реализовывались на аукционах, закреплялись доли за каждым пользователем на договорной основе и т. д.).

На 2004-2005 годы ОДУ утверждались Правительством Российской Федерации, и распределение квот на вылов (добычу) ВБР осуществлялось в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 года № 704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов».

С введением в действие Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ ОДУ, а также квоты вылова ВБР, предоставленные Российской Федерации в соответствии с международными договорами, ежегодно распределялись Росрыболовством и утверждались Минсельхозом России применительно к следующим видам квот:

- добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства (за исключением прибрежного рыболовства) на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (промышленные квоты);

- добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (прибрежные квоты);

- добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (научные квоты);

- добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;

- добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

- добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства;

- добычи (вылова) водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - КМНС);

- добычи (вылова) водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

- добычи (вылова) водных биоресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации для иностранных государств, устанавливаемые в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

- добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации (промышленные квоты пресноводных водных объектов).

По протоколу 32 сессии СРНК квоты на вылов трески в 2004 году составляли 212,6 тыс. тонн и на пикшу - 57,5 тыс. тонн. Указанные квоты были распределены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 1946-р, 1947-р и 1948-р, соответственно, в следующих объемах: для научно-исследовательских, учебных и культурно-просветительских целей - 12 тыс. тонн (5,6 % от общего объема) и 2,5 тыс. тонн (4,3 %); на промышленные цели - 180,6 тыс. тонн (85 %) и 51 тыс. тонн (88,7 %); на прибрежное рыболовство - 19,8 тыс. тонн (9,3 %) и 3,96 тыс. тонн (6,9 %); для КМНС - 0,2 тыс. тонн (0,1 %) и 0,04 тыс. тонн (0,1 процента).

Кроме того, в научно-исследовательских, учебных и культурно-просветительских целях были установлены квоты на вылов палтуса черного в размере 3 тыс. тонн, краба камчатского - 0,6 тыс. тонн и добычу гренландского тюленя - 2,7 тыс. штук.

Объемы, установленные России протоколом 33 сессии СРНК, составили по треске 213,7 тыс. тонн и по пикше - 51,3 тыс. тонн, которые распределены распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2004 года № 1668-р, соответственно, по следующим направлениям: в научно-исследовательских, учебных и культурно-просветительских целях - 7 тыс. тонн (3,3 %) и 2 тыс. тонн (3,9 %); в промышленных целях - 186,35 тыс. тонн (87,2 %) и 44,29 тыс. тонн (86,3 %); на прибрежное рыболовство - 20,17 тыс. тонн (9,42 %) и 4,95 тыс. тонн (9,65 %); для КМНС - 0,11 тыс. тонн (0,05 %) и 0,05 тыс. тонн (0,1 %); на любительское и спортивное рыболовство - 0,07 тыс. тонн (0,03 %) и 0,01 тыс. тонн (0,02 процента).

Кроме того, для научных целей на 2005 год выделены квоты на вылов прочих донных рыб в размере 4 тыс. тонн, мойвы - 1 тыс. тонн, черного палтуса - 3 тыс. тонн, краба камчатского - 0,5 тыс. тонн (157 тыс. штук), нерпы кольчатой - 0,4 тыс. штук, морского зайца - 0,3 тыс. штук и гренландского тюленя - 3 тыс. штук.

Научные квоты на вылов трески в 2005 году сократились на 41,7 % по сравнению с 2004 годом, а квоты на вылов пикши - на 20 %. До 2001 года вылов ВБР в научных целях не входил в состав ОДУ и национальной квоты России и Норвегии, которые определялись на сессиях СРНК, а с 2004 года является частью национальных квот государств.

Максимальный объем квоты на вылов трески и пикши (около 94 %) приходится на 3 региона - Мурманскую и Архангельскую области и Республику Карелия.

Объем квот, выделенных пользователям в промышленных целях на континентальном шельфе и в ИЭЗ России, а также в районах регулирования рыболовства СРНК, в 2006 году снизился по сравнению с 2004 и 2005 годами: по треске (Баренцева моря) - на 5,9 тыс. тонн, или на 3,3 %, и на 11,6 тыс. тонн, или на 6,2 %; по пикше уменьшился на 5,29 тыс. тонн, или на 13,2 %, и увеличился на 1,4 тыс. тонн, или на 3,2 %, соответственно.

Наибольший объем квот получили в 2004-2006 годах пользователи Мурманской и Архангельской областей, соответственно, 65,6 % и 18,1 % от объема ежегодно выделяемых квот по данному направлению их использования.

В 2004-2005 годах приказами Госкомрыболовства России (Росрыболовства) и Минсельхоза России по Северному бассейну были определены квоты на вылов ВБР по пользователям в промышленных целях для прибрежного рыболовства, основными из которых явились в 2004 году квоты по треске в размере 19,8 тыс. тонн и пикше - 3,96 тыс. тонн, в 2005 году - 20,17 тыс. тонн и 4,95 тыс. тонн, соответственно.

В 2004 году на основании протокола Межведомственной комиссии по определению долей, закрепляемых за российскими заявителями, определяемыми в установленном порядке законодательством Российской Федерации, ФГУ «Мурманрыбвод»

было заключено 198 договоров закрепления долей в общем объеме промышленных квот на вылов (добычу) ВБР.

В 2005 году промысловую деятельность по реализации российской квоты баренцево-морской трески вели около 200 рыбодобывающих компаний из 8 регионов страны (Мурманская область, Архангельская область, Республика Карелия, Ненецкий автономный округ, Калининградская область, г. Москва, Ленинградская область и г. Санкт-Петербург).

В 2004 году промысел трески вели около 200 российских средних и крупнотоннажных промысловых судов океанического лова и около 150 маломерных судов (длиной до 15 м) прибрежного лова. Существенных изменений количественного и качественного состава российского рыбодобывающего флота в ближайшие годы не ожидается.

Освоение распределенных квот

За 2004-2005 годы квоты на вылов (добычу) ВБР были освоены в объеме 526,9 тыс. тонн, или 59,9 % по отношению к выделенным согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации квотам. За последние 2 года наиболее полно освоены квоты ВБР, выделяемые Российской Федерации на СРНК: треска - 90,2 %, пикша - 91,4 %, краб камчатский - 86,6 % и палтусы - 91,7 %. Практически не осваиваются квоты на вылов (добычу) наваги, сельди, морского окуня, водорослей. Основной причиной низкого освоения ресурсов или их неосвоения является нераспределение Росрыболовством между пользователями промышленных квот на вылов (добычу) некоторых видов ВБР на континентальном шельфе и в ИЭЗ России из-за отсутствия закрепленных за пользователями долей на вылов (добычу) ВБР. Так, протоколом от 8 января 2004 года № 12 Межведомственной комиссией по определению долей, закрепляемых за российскими заявителями, были определены доли по пользователям Северного бассейна по зубатке, креветке северной, камбале, окуню, сайде. При этом договоры на закрепление долей по указанным видам ВБР Госкомрыболовство России до ноября 2005 года не заключило. В связи с этим квоты на вылов указанных ресурсов в 2004-2005 годах между пользователями Госкомрыболовства России (Росрыболовством) приказами не определялись и, следовательно, не осваивались. Кроме того, в указанном протоколе отсутствовали доли по пользователям Северного бассейна по черному палтусу, звездчатому скату и полярной акуле.

По данным национального центра мониторинга и связи ФГУП «Нацрыбресурсы», в 2004-2005 годах в объеме менее 50 % освоили либо совсем не освоили квоты на вылов трески в прибрежной зоне Баренцева моря Мурманской области 22 организации, в том числе: ОАО «Норд-Вест Ф.К.», ЗАО «Арктик Сервис», ЧП А. Е. Седых, ЧП Э. Н. Полевач, ЧП Н. Н. Великанов, ЧП Седов, СПК РК «Прибрежный», СПК РК «Видяевец», ООО «Севрыбфлот», ЧП В. А. Березняк, ООО «Тетис», ЧП «Бабичев В. А.», ЧП Н. П. Калинин, ООО «АКМТ», ЧП О. Г. Козин, ЧП А. А. Троянов, ЧП В. М. Шарин, ИП В. Ю. Сорокоумов, ООО «Спрут-2003», ИП А. Е. Киричев, ИП В. П. Яковлев, СПК РК «Прибрежный флот».

Квоты на вылов пикши в объеме менее 50 % из 22 перечисленных выше организаций освоили 19, а также: ИП П. Н. Круглов, ООО «Куратор», ООО «Тиберская новь», ООО «Северная основа».

По данным Россельхознадзора, в 2004-2005 годах промышленные квоты трески и пикши в объеме менее 50 % на континентальном шельфе и в ИЭЗ России, а также в районах регулирования рыболовства СРНК освоили: СПК РК «40 лет Октября» (Архангельская область), ООО «Робинзон» и ОАО «Севрыбхолодфлот» (Мурманская область).

В настоящее время ни один из договоров закрепления долей в общем объеме квот на вылов (добычу) ВБР не расторгнут.

Кроме того, из-за отсутствия порядка изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) ВБР для осуществления промышленного рыболовства, который до настоящего времени не разработан Минсельхозом России, у Росрыболовства нет правовых оснований для продажи долей на аукционах, а, следовательно, и перечисления средств от их реализации в федеральный бюджет, что предусмотрено статьей 32 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ.

Таким образом, Росрыболовство из-за отсутствия необходимых нормативных правовых документов в полном объеме не реализует свои полномочия, предусмотренные подпунктом «г» пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317 «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов».

Как показала проверка, Росрыболовство не в полном объеме распределило квоты на вылов (добычу) ВБР.

Для научных целей на 2005 год в соответствии с решением 33 сессии СРНК были выделены квоты на вылов прочих донных рыб в размере 4 тыс. тонн, черного палтуса - 3 тыс. тонн, краба камчатского - 167,3 тыс. штук.

В связи с поздним выходом распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 года № 1281-р квоты на вылов черного палтуса в полном объеме были определены Росрыболовством только 16 сентября 2005 года приказом № 351. Квоты на вылов (добычу) краба камчатского в размере 0,3 тыс. штук так и не были распределены Росрыболовством между пользователями.

Фактические объемы изъятия в 2004 году ВБР Баренцева моря на проведение научно-исследовательских работ и контрольного лова составили 16918,1 тонны, или 79 % от выделенных квот, из них: по треске - 11494,9 тонны, или 95,8 %, пикше - 1826,3 тонны, или 73,1 %, черному палтусу - 2917,5 тонны, или 97,3 %, крабу камчатскому - 155,9 тыс. штук, или 77,9 %. В 2005 году было добыто ВБР в размере 10822,1 тонны, или 66,1 %, из них: трески - 5145,6 тонны, или 73,5 %, пикши - 1674,1 тонны, или 83,7 %, черного палтуса - 2550,2 тонны, или 92,4 %, и краба камчатского - 121,7 тыс. штук, или 73,8 процента.

По таким ресурсам, как пинагор, пелядь, ряпушка, морской еж и другим ВБР, выделенные квоты практически не были освоены.

Таким образом, в рамках проведения научных работ осваиваются в основном ресурсы, регулируемые СРНК, - треска, пикша, черный палтус, краб камчатский (регулирулся в 2004 году), остальные ресурсы либо совсем не осваиваются, либо осваиваются в незначительных объемах.

Требование Положения о распределении научных квот, квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов и квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях между пользователями водными биологическими ресурсами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2005 года № 644, в части распределения квот в течение 10 дней Росрыболовством не выполнено.

Ввиду того, что в 2004-2005 годах Росрыболовством не были распределены квоты на вылов (добычу) ВБР в полном объеме, максимально возможные потери бюджетной системы Российской Федерации от недоперечисления сбора за пользование ВБР составили около 40 млн. рублей (согласно экспертной оценке по ставкам сбора).

Положение о распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова) было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2005 года № 768, то есть спустя почти год после вступления в силу Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Приказом Минсельхоза России от 16 декабря 2005 года № 221 «Об утверждении распределения общих допустимых уловов водных биологических ресурсов морей Северного бассейна, а также квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предоставленных Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, применительно к видам квот на 2006 год» распределенная квота пикши составила 54,8 тыс. тонн, что на 2 тыс. тонн превышает национальную квоту России, определенную на 34 сессии СРНК.

Кроме того, национальная квота трески в объеме 5 тыс. тонн была распределена только в IV квартале 2006 года, то есть в конце промыслового сезона.

Основной объем добычи ВБР российскими рыбопромысловыми судами поставляется в Королевство Норвегия.

Динамика выгрузки рыбопродукции российскими судами в норвежских портах за 1996-2005 годы приведена в таблице:

Годы	Количество рыбопродукции, т	Стоимость продукции, тыс. норв. крон	Количество продукции в живом весе с учетом переводных коэффициентов, т
1996	93376	726977	137127
1997	101672	887315	154297
1998	86467	1217227	135758
1999	104318	1658140	163911
2000	110740	1826939	167203
2001	98230	1838062	160799
2002	90738	1539580	150830
2003	57987	847487	93670
2004	57545	814843	88989
2005	61497	922980	95318
Итого	862570	12279551	1347901

Максимальный объем рыбопродукции, отгруженной российскими судами в Норвегию, составил в 2000 году 110,7 тыс. тонн. С 2001 года объем поставок рыбопродукции российскими судами ежегодно снижался и достиг в 2004 году 57,5 тыс. тонн, что почти в 2 раза ниже уровня 2000 года. В 2005 году объем выгрузки увеличился на 7 % по сравнению с 2004 годом и составил 61,5 тыс. тонн. При этом средняя цена одной тонны рыбопродукции в 2000 году составляла 16,5 тыс. норвежских крон, в 2004 году - 14,2 тыс. норвежских крон, то есть уменьшилась на 16,2 %, в 2005 году - 15 тыс. норвежских крон. Основной продукцией, поставляемой российскими судами на территорию Норвегии в 2004-2005 годах, являлась мороженая продукция (более 95 % от общего объема поставки), в основном треска.

В течение 2005 года российские суда выполнили около 1,8 тыс. судов-заходов в порты Норвегии. В соответствии с норвежским предписанием о правилах заходов иностранных судов в территориальные воды для рыболовных судов установлен упрощенный порядок - предоставление информации за сутки до захода через агентирующую фирму. Информация о заходе в норвежские порты в представительство Федерального агентства по рыболовству или посольство Российской Федерации представлялась только в отдельных случаях.

По данным регионального центра мониторинга, на 12 января 2006 года в портах Норвегии находились 73 российских судна, непосредственно на промысле - 94 судна.

У берегов Мурманской области российские рыбаки традиционно ведут траловый промысел более мелкой, чем у берегов Норвегии, рыбы. Основную часть крупной трески в Норвегии вылавливали пассивными орудиями лова, а на долю тралового флота приходилось около 30 %. В России активными орудиями лова вылавливали около 95 % улова. Продукция, полученная в результате обработки ВБР, добытых в НЭЗ, поставляется на территорию Норвегии, что создает условия для дальнейшего развития норвежской рыбоперерабатывающей промышленности.

В Мурманской области функционируют более 40 береговых рыбоперерабатывающих организаций, которые в 2003 году переработали 49,3 тыс. тонн рыбного сырья, а в 2004 году - около 38 тыс. тонн, что на 22,9 % ниже уровня 2003 года, в том числе импортного сырья было переработано в 2003 году 5,37 тыс. тонн и в 2004 году - около 5 тыс. тонн, что составило, соответственно, 13,2 % и 10,9 % от общего количества обработанного сырья. Таким образом, в 2004-2005 годах береговые рыбоперерабатывающие организации работали нестабильно, основной проблемой в их работе являлось обеспечение производства сырьем.

Указанными предприятиями было выпущено в 2003 году 39,5 тыс. тонн рыбопродукции, в 2004 году - около 30 тыс. тонн, что составляет, соответственно, 8,7 % и 6,6 % от общего выпуска товарной пищевой рыбной продукции, включая консервы. Остальная продукция, в 2003 году в объеме 416,8 тыс. тонн и в 2004 году - 426,3 тыс. тонн, была выработана на борту рыболовецких судов. В 2005 году объем выпускаемой продукции береговыми рыбоперерабатывающими предприятиями Мурманской области составил около 35 тыс. тонн. В 2004 году 21 предприятие имело убытки от производственной деятельности. Обработка продукции на берегу становится для рыбоперерабатывающих организаций невыгодной. Общее сальдо баланса рыбоперерабатывающих предприятий составило в 2004 году около 24 млн. рублей убытков, в 2003 году - 10,7 млн. рублей прибыли.

Требования договоров о поставке 50 % уловов на береговые рыбоперерабатывающие предприятия, расположенные на территории Мурманской области, в 2004-2005 годах не выполнялись.

В результате неэффективного использования квот, выделяемых Мурманской области для прибрежного рыболовства, только в Баренцевом море, по экспертной оценке, в 2004-2005 годах не произведено 18,2 тыс. тонн товарной пищевой рыбопродукции, включая консервы рыбные, и не перечислены в бюджетную систему Российской Федерации налоги и сборы в размере 46,6 млн. рублей, в том числе в 2004 году - 11,7 тыс. тонн, и 30,2 млн. рублей; в 2005 году - 6,5 тыс. тонн и 16,4 млн. рублей, соответственно.

Согласно официальным данным, среднегодовые мощности крупных и средних промышленных организаций по выпуску мороженой продукции составили в 2003 году 361,1 тыс. тонн; рыбы копченой (без сельди), сушено-вяленых и балычных изделий в 2003 году сократились по сравнению с 1999 годом в 5,2 раза и составили 500 тонн; консервов и пресервов рыбных - на 25 % и составили 41,4 млн. условных банок. Уровень использования среднегодовых мощностей в 2003 году по выпуску рыбы мороженой (без сельди) составил 54,2 %, рыбы копченой, сушено-вяленой и балычных изделий - 33,5 %, консервов и пресервов рыбных, включая морепродукты, - 20,2 процента.

Условия обслуживания российских рыбодобывающих компаний в портах Российской Федерации и затраты на осуществление контрольных и надзорных функций

Контрольное мероприятие, проведенное в ОАО «Мурманский губернский флот» (далее - Общество), показало, что основная валютоемкая продукция (треска) в 2004-2005 годах практически не поставлялась им на территорию Российской Федерации. Из

1972 тонн произведенной в 2004 году трески на территорию Российской Федерации было поставлено 119,1 тонны, что составляет 6 % от общей реализации трески. За 11 месяцев 2005 года на основании заключенных контрактов иностранным компаниям реализована треска в объеме 1633,5 тонны, при этом на территорию Российской Федерации указанная продукция Обществом не поставлялась.

Основными причинами, по которым продукция, произведенная за пределами Российской Федерации, в том числе в районах регулирования СРНК, не поставлялась на территорию России, являлись:

- несоответствие сложившихся цен реализации продукции на российском рынке мировым ценам;
- сложное и длительное прохождение ветеринарного и санитарного контроля и надзора за готовой продукцией, поставляемой на российский берег;
- высокие портовые сборы, значительные затраты времени на приход и отход судна из ФГУП «Мурманский морской рыбный порт» и проведение контрольных и надзорных мероприятий.

При поставке рыбопродукции в порты Норвегии российские рыбодобывающие организации не только значительно экономят время, но и избегают сложного и длительного прохождения ветеринарного и санитарного контроля и надзора за готовой продукцией, поставляемой на российский берег.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» были определены приоритетные направления административной реформы, основными из которых являлись исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Система контроля и надзора несовершенна и приводит к дополнительным затратам рыбохозяйственных организаций, связанным с осуществлением контрольных и надзорных функций.

В 2004-2005 годах контроль и надзор за деятельностью Общества по всем направлениям осуществляли 30 организаций.

Функции государственного ветеринарного надзора дублировались должностными лицами федеральных органов исполнительной власти в области ветеринарного надзора и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Дублирование функций федеральных и областных контролирующих органов происходило в связи с отсутствием утвержденного в установленном порядке положения о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственного ветеринарного надзора.

Взаимодействие по вопросам планирования контрольной деятельности, обмена информацией, принятия совместных решений в нарушение пункта 3 Положения о государственном контроле и надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 года № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», в рассматриваемый период организации, осуществляющие контроль и надзор в установленной сфере деятельности, не осуществляли.

Дублирование функций происходит и при контроле готовой продукции на соответствие требованиям санитарных и санитарно-ветеринарных норм и правил.

Контроль и надзор в области ветеринарии происходит в основном за счет самих же контролируемых организаций.

6. Анализ выполнения программ совместных российско-норвежских исследований морских живых ресурсов, утверждаемых на сессиях Смешанной Российско-Норвежской комиссии по рыболовству

Необходимым условием для выработки научно обоснованных прогнозов является проведение морских экспедиций, в ходе которых собирается информация по условиям среды и биологическому состоянию и численности изучаемых видов.

Программа совместных российско-норвежских исследований морских живых ресурсов на очередной год (далее - программа) ежегодно принималась на сессиях СРНК. В программу входят как совместные (российско-норвежские или с привлечением третьих стран) морские экспедиционные работы, так и национальные исследования. В программы включаются исследования по объектам совместного управления (треска, пикша, мойва), а также промысловым видам, правовой статус которых в настоящее время не определен (черный палтус, морские окуни, креветка), сайде, которую Норвегия считает своим внутренним запасом, камчатскому крабу, запасы которого в настоящее время регулируются раздельно, пелагическим рыбам Норвежского моря (атлантическая сельдь, путассу, атлантическая скумбрия) и млекопитающим. Морские экспедиционные работы по внутренним запасам России и Норвегии в Программы, как правило, не включаются (для России - сайка, морская камбала).

В 2002-2004 годах выполнялись трехлетние программы совместных российско-норвежских исследований черного палтуса и камчатского краба, которые были инициированы на 30 сессии СРНК. В 2005 году на 34 сессии СРНК, и по ним были представлены окончательные отчеты.

На 33 сессии СРНК стороны начали выполнение новой трехлетней программы исследований по камчатскому крабу.

В соответствии с решением 33 сессии СРНК 15-17 августа 2005 года в г. Мурманске состоялся 11 российско-норвежский научный симпозиум на тему: «Динамика экосистемы и оптимальная долгосрочная эксплуатация гидробионтов Баренцева моря», а также представлен отчет о выполнении трехлетней программы совместных российско-норвежских исследований черного палтуса.

Отчет о результатах работы симпозиума также был представлен на 34 сессии СРНК, но не все задачи, поставленные в первой трехлетней программе, были решены.

Представлен отчет по программе исследований структуры запаса северо-восточной арктической трески. Исследования проводились в 2002-2004 годах. Они включали полевые работы, выполнение генетического анализа, обмен специалистами и собранными материалами.

Оценка проведения научных исследований в Северной Атлантике

В целях обеспечения выполнения тематического плана ФГУП «ПИНРО», а также в соответствии с Планами-графиками морских ресурсных исследований ВБР в Северном бассейне в 2004 году было запланировано 139 морских научных экспедиций общей продолжительностью около 9 тыс. судов-суток.

Фактически выполнено 75 экспедиций общей продолжительностью 4736 судов-суток, не выполнены 64 морские экспедиции общей продолжительностью 4264 судов-суток.

Основными причинами невыполнения запланированных научных экспедиций явились недостаточные объемы централизованных средств финансирования и научных квот, позднее утверждение «Плана-графика № 4» (15 сентября 2004 года), выход из

стройка отдельных научно-исследовательских судов по техническим причинам, отказ владельцев специализированных судов, включенных в План-график, от участия в запланированных ресурсных исследованиях.

С учетом негативных результатов в области выполнения морских экспедиций в 2004 году, а также в целях оптимизации работы количество запланированных ФГУП «ПИНРО» рейсов в районах Северной Атлантики в 2005 году было сокращено до 74, главным образом за счет объединения и укрупнения экспедиций, из которых выполнено 65 рейсов.

В связи с тем, что морские ресурсные научно-исследовательские работы в текущем году продолжаются, не представляется возможным подготовить окончательные данные по объемам выполненных в 2006 году исследований. Однако уже сейчас можно отметить, что впервые за последние 20 лет научно-исследовательские рейсы выполнялись только на акватории Баренцева моря. ФГУП «ПИНРО» не было выполнено ни одной экспедиции в Норвежском море, на которое приходится более 50 % отечественного вылова ВБР, в открытых районах Северной Атлантики, а также в зоне регулирования НАФО.

Оценка проведения исследований в Баренцевом и Норвежском морях

Основу ежегодных программ совместных российско-норвежских исследований морских живых ресурсов, утверждаемых на сессиях СРНК, составляют работы по проведению специализированных научных экспедиционных исследований и осуществлению контрольного лова и государственного мониторинга ВБР. Кроме того, программы включают отдельные специальные виды исследований, в частности разработку новых и совершенствование существующих орудий лова.

В 2004-2006 годах ФГУП «ПИНРО» в соответствии с приложениями № 10 к протоколам СРНК планировало проведение 16 совместных и национальных научных съемок ежегодно.

В 2004 году 7 съемок выполнены в полном объеме, 2 - с нарушением методики (по срокам) и 7 съемок не выполнено. В 2005 году из запланированного количества съемок (16) были полностью выполнены 6 съемок, 7 - с сокращением сроков и продолжительности периода работ по причине недостаточного финансирования, 3 съемки не выполнены. По состоянию на текущий момент из 16 запланированных съемок в 2006 году ФГУП «ПИНРО» полностью провело только 2, еще 2 были проведены с нарушением методик, 11 съемок не выполнено.

Аналогичная ситуация наблюдается при проведении исследований по селективности орудий лова. Если в 2004-2005 годах эти работы в ограниченном объеме выполнялись, то в 2006 году из всех запланированных рейсов не выполнен ни один.

Невыполнение ФГУП «ПИНРО» в необходимом объеме морских ресурсных исследований негативно сказалось на качестве прогностических оценок. Из-за сокращения исследований и информационной обеспеченности долгосрочного прогнозирования доля научно обоснованных прогнозов по запасам ВБР, находящимся в зоне ответственности ФГУП «ПИНРО», уменьшилась с 82 % в 1990 году до 64 % в 1998 году и до 46 % в 2005 году. В 2004-2005 годах большую часть прогностических оценок составили экспертные оценки и научные рекомендации, выполненные преимущественно на основе анализа литературных источников, участия ученых в международных и российских научных форумах, накопленного опыта исследований.

Из-за возникших пробелов в отечественных данных возникает реальная угроза, что некоторые из них могут быть не востребованы в международных научных организациях для использования в моделировании запасов, и позиция других стран в отношении

состояния запасов и их эксплуатации, как лучше обеспеченная научными данными, станет доминировать в международных рыбохозяйственных организациях.

Одной из причин невыполнения в 2004-2005 годах программ является неудовлетворительная система финансирования научных исследований. Сложилась практика, когда объем квот вылова, выделяемых для обеспечения проведения научно-исследовательских работ и контрольного лова, превышает потребности организации, что привело к использованию квот исключительно как средству получения дополнительных доходов. При этом в федеральный бюджет не поступают доходы - сборы за право пользования ВБР, поскольку формально квоты выделялись для проведения научно-исследовательских работ и контрольного лова.

В 2003-2005 годах реализация квот обеспечивала более 95 % ежегодного общего дохода ФГУП «ПИНРО». Общие объемы научных квот, выделенных ФГУП «ПИНРО», снизились с 2003 по 2006 год по треске с 18,2 до 5 тыс. тонн, по пикше - с 7,2 до 1,1 тыс. тонн, камчатскому крабу - с 600 до 110 тыс. экземпляров. Объем научной квоты вырос только по черному палтусу (с 2,8 до 3,5 тыс. тонн), но на промысел этого объекта сохраняется мораторий и вылов в научных целях являлся для России единственной возможностью сохранять сопоставимые с Норвегией объемы вылова.

Общий объем финансирования ФГУП «ПИНРО» в 2004 году составил 651898 тыс. рублей, в 2005 году - 512272 тыс. рублей, в 2006 году - 579738 тыс. рублей (прогнозно). При этом Бергенским институтом морских исследований (Норвегия) только в 2004 году получено средств на научные исследования эквивалентно около 2818000 тыс. рублей, или в 4,2 раза больше, чем ФГУП «ПИНРО».

Для сравнения, основными источниками Бергенского института морских исследований в 2004 году являлись средства, получаемые от Министерства рыболовства Королевства Норвегия, - 57 %, реализации пойманной рыбы - 7 %, реализации рыбы с аквакультуры - 2 %, научного совета Норвегии - 10 %, агентства по развитию сотрудничества при МИД Норвегии - 11 %, различных государственных учреждений - 5 %, частного сектора - 1 %, гранты - до 5 процентов.

Сокращение общих объемов научных квот и передача части квот организациям, не задействованным в подготовке рекомендаций по величинам ОДУ, не сопровождавшееся адекватным увеличением суммы госконтрактов по теме «Биоресурсы», привело к отсутствию средств на выполнение научно-исследовательских работ и невыполнению Россией взятых на себя обязательств в области изучения ВБР и выработки на основе наиболее полных научных данных мер по управлению запасами, в первую очередь установлению ОДУ.

Отсутствие или неполное проведение российских исследований может привести к невозможности выполнения альтернативных расчетов и прогнозов их состояния, ослаблению позиций Российской Федерации в части отстаивания интересов отечественного рыболовства не только в норвежской экономической зоне, но и в районе архипелага Шпицберген, и в результате к потере биологической, промысловой и океанографической информации, получаемой от Норвегии на двусторонней основе и других стран в рамках ИКЕС.

Следует отметить, что норвежские научно-исследовательские суда проводили рыбохозяйственные исследования на акватории всего Баренцева моря с семидесятых годов и не прерывали их и после введения двухсотмильных экономических зон.

Однако в последнее время в Северном бассейне сложилась неблагоприятная ситуация, связанная с ограничением допуска норвежских НИС в ИЭЗ России для проведения совместных исследований по оценке состояния промысловых запасов рыб и беспозвоночных, что повлекло за собой появление целого ряда проблем и может иметь негативные последствия для отечественной рыбохозяйственной науки и рыбодобывающего флота.

В 1997 году Россия впервые отказала в выдаче разрешений на работу норвежских НИС в ИЭЗ России. Этот запрет сохранялся и в течение 1998 года.

С 1999 года норвежские НИС стали получать разрешение на работу в ИЭЗ России на ограниченной акватории, за пределами этой акватории исследования разрешались при условии осмотра норвежских НИС в порту г. Мурманска.

Ограничения на доступ норвежских НИС в ИЭЗ России норвежская сторона рассматривает как невыполнение российской стороной международных обязательств, вытекающих из Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и решений СРНК по рыболовству. В ответ норвежские власти с 21 декабря 1999 года ужесточили требования при рассмотрении заявок на работу российских НИС в норвежской экономической зоне.

Именно экспедиции Норвегии подтвердили, что палтус распределяется в зоне России, и она уже не оспаривает его трансграничный характер, как это было еще несколько лет назад, что дает возможность Российской Федерации участвовать в управлении этим запасом. В то же время результаты российских исследований, в том числе и в НЭЗ, с 2001 года показывают, что запас палтуса находится в удовлетворительном состоянии и возможно открытие промысла. Отсутствие новых данных о запасах палтуса в НЭЗ (в связи с отказом норвежской стороны в проведении российских экспедиций) не позволяет российским ученым в полной мере оценить возможность открытия промысла данного вида ВРБ.

Запас сайды распределяется в основном в зоне Норвегии, и поэтому регулирование его осуществляется исключительно норвежскими властями. Однако российские исследования, проводимые в разные сезоны, убедительно показали, что сайда и ее молодь также распределяется и в ИЭЗ России, и, следовательно, является трансзональным запасом.

Промысел путассу (отечественный вылов около 300 тыс. тонн) пока не регулируется международными организациями. Россия на основании отечественных и норвежских экспедиций убедительно доказала, что путассу распределяется и в зоне России, и благодаря этому заявила о своем статусе прибрежного государства по отношению к запасу путассу и праве участвовать в выработке решений по мерам регулирования ее промысла. Это обстоятельство уже 7 лет не позволяет другим государствам принять невыгодные для России меры по ограничению промысла путассу в Северо-Восточной Атлантике.

Из-за ограничений для норвежских НИС на доступ и распространения закрытых для исследований районов в ИЭЗ России невозможно будет подтверждать наличие молоди трески, палтуса, пикши, сельди и путассу и, следовательно, любые данные России не будут приниматься как достоверные. Это, в свою очередь, приведет к искажению оценок пополнения запасов. Как следствие этого может наблюдаться уменьшение ОДУ и квот, а также ограничение, если не прекращение доступа, отечественных судов для промысла в зоны других государств.

По мнению Норвегии, нет необходимости в проведении научного мониторинга окуня российскими НИС, поэтому Россией был получен отказ на право экспериментального промысла окуня в НЭЗ в 2003-2004 годах, что привело к сокращению отечественных квот вылова.

Выводы

1. Основной проблемой, требующей решения вопросов урегулирования отношений в области рыболовства между Россией и Норвегией, является проблема делимитации морских пространств в Баренцевом море. Данная проблема возникла после распространения Россией и Норвегией права на регулирование промысла ВБР в своих двухсотмильных зонах. Особенно сложным оказался вопрос о положении линии разграничения экономических зон России и Норвегии в зоне их контакта. Участок, имеющий рыбопромысловое значение для двух стран, именуется смежным участком

или серой зоной. Позиции двух стран по данному вопросу резко отличаются, и до настоящего времени этот вопрос не решен.

Часть смежного участка и прилегающие акватории ИЭЗ России, которые после делимитации могут попасть под юрисдикцию Норвегии, имеют большое значение для отечественного рыболовства. Ежегодный вылов в смежном участке составляет около 90 тыс. тонн (около 18 % всего вылова в Баренцевом море), в том числе трески - 43,8 тыс. тонн (19,5 %), пикши - 5,6 тыс. тонн (16 %), а также сайды, палтуса, морского окуня, зубатки, морской камбалы, мойвы, креветки и других видов ВБР. Уменьшение национальных квот после делимитации может привести к снижению отечественного вылова, общая стоимость которого в первом звене продаж (в сырце) составляет в настоящее время около 3 млрд. рублей.

2. На российско-норвежских переговорах в рамках СРНК в г. Осло, которые проходили 3 октября 2005 года, были затронуты аспекты делимитации Баренцева моря, а по итогам встречи было определено, что после разграничения морских пространств в Баренцевом море положение ни одной из сторон в области рыболовства не будет ухудшено. Рекомендовано установить переходный период продолжительностью 2 года с момента вступления в силу соглашения о разграничении морских пространств.

Вместе с тем имеются случаи несогласованного изменения правил рыболовства. Так, в 1981 году было принято согласованное решение по минимальному размеру ячеи и минимальному размеру трески и пикши, однако в 1983 году Норвегия в одностороннем порядке, без обоснования, увеличила размер ячеи и промысловую меру на треску и пикшу в НЭЗ, а также в смежном районе и районе архипелага Шпицберген. Россия продолжает промысел по согласованным ранее техническим мерам регулирования тралового промысла. Такая несогласованность в правилах вызвала проблему в рыболовных взаимоотношениях двух стран, требующую урегулирования.

3. Решением 3 сессии Советско-Норвежской комиссии по рыболовству были достигнуты договоренности о долевом распределении трески и пикши, согласно которым доли СССР и Норвегии составляли по 50 % от ОДУ. Долевое распределение по мойве было установлено на 7 сессии в 1978 году, при этом доля СССР составляла 40 % от установленного ОДУ и Норвегии - 60 %. Принципы долевого распределения квот в протоколах не приведены, и ранее установленные соотношения применяются до настоящего времени.

В 2004-2005 годах доля национальной квоты России от установленного ОДУ составила в 2004 году по треске 212,6 тыс. тонн, или 42 %, по пикше - 57,5 тыс. тонн, или 44,2 %; в 2005 году - 213,7 тыс. тонн, или 42,2 %, и 51,3 тыс. тонн, или 43,5 %; в 2006 году - 207,7 тыс. тонн, или 42,2 %, и 52,8 тыс. тонн, или 44 %, соответственно. За 3 последних года национальная квота Норвегии по треске и пикше превысила национальную квоту России на 63 тыс. тонн, или на 8 %, в том числе: на 36 тыс. тонн - по треске, или на 5,7 %, и на 27 тыс. тонн - по пикше, или на 16,7 процента.

Вопрос о взаимном вылове трески и пикши Норвегией и Россией в экономических зонах друг друга оговаривался особо. В 2004-2006 годах Россия и Норвегия в соответствии с решениями СРНК в счет национальных квот могли осуществлять взаимный вылов трески и пикши в экономических зонах государств в объемах 160 тыс. тонн, в том числе: 140 тыс. тонн - трески и 20 тыс. тонн - пикши. Данное решение позволило российским судам осуществлять промысел трески и пикши в НЭЗ.

4. Норвежская сторона ведет переговоры с Россией о распространении на Российские суда, принятых ею технических мер регулирования промысла, имея ввиду увеличение максимального размера ячеи до 135 мм и минимальной промысловой длины трески и пикши до 47 см и 44 см, соответственно.

Вместе с тем российской стороне в рамках работы СРНК целесообразно поднять вопрос об оценке ущерба от промысла Норвегией трески на нерестилищах. По официальным данным Норвегии, в 1995-2004 годах указанный вылов колебался от 28 до 57 тыс. тонн, в результате чего было недополучено 52 тыс. тонн трески. Ежегодные общие потери товарной пищевой рыбной продукции, согласно расчетам, составили 35 тыс. тонн на сумму 63 млн. долл. США, или в рублевом эквиваленте 1732,5 млн. рублей.

5. Для решения проблемы нерегулируемого промысла и перегрузок рыбы в Баренцевом море на последней сессии СРНК принят ряд мер по ужесточению контроля за перегрузками и деятельностью транспортных судов по приемке рыбы вне экономических зон.

По предложению российской стороны принято решение о необходимости изучить возможность заключения двустороннего соглашения об обмене информацией о ввозе, вывозе и реэкспорте морепродукции российского и норвежского происхождения в целях противодействия ее незаконному сбыту.

В отдельных случаях решения СРНК выполняются не в полном объеме, несвоевременно, и протоколы сессий не содержат полную информацию о проделанной работе.

6. В Российской Федерации правовая база по рыболовству в полном объеме не сформирована. Так, система распределения квот за последние 5 лет принципиально изменялась трижды - от бесплатного распределения квот до определения их долей в общем объеме общедопустимых уловов и реализации их на аукционах.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» вступил в силу 3 января 2005 года. Остаются неутвержденными Правительством Российской Федерации следующие основные порядки:

- распределения между пользователями промышленных квот, прибрежных квот на континентальном шельфе и в ИЭЗ России, а также квот добычи (вылова) ВБР для Российской Федерации в районах действия международных договоров;
- оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) ВБР и внесении в них изменений;
- приостановления действия разрешения на добычу (вылов) ВБР и порядок аннулирования разрешения на добычу (вылов) ВБР.

Минсельхозом России в 2005-2006 годах не утвержден порядок изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) ВБР для осуществления промышленного рыболовства, а также правила рыболовства, учитывающие специфику промышленного, спортивно-любительского и научно-исследовательского лова Северного, Дальневосточного и других бассейнов, а также внутренних морских и пресных водоемов, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Отсутствие перечисленных нормативных правовых актов не позволяет в полной мере задействовать механизмы государственного регулирования рыболовства, а также государственного контроля в данной области.

7. Отраслевая система мониторинга ВБР, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов требует совершенствования в части технологий оперативного сбора, обмена данными и технологии ведения региональных и объединенной баз данных ОСМ, программных комплексов информационного взаимодействия ОСМ с российскими и иностранными организациями, разработки нормативных правовых и методических документов, регламентирующих функционирование ОСМ, с учетом результатов административной реформы в рыбохозяйственном комплексе. Данные о выявленных, предупрежденных и пресеченных нарушениях законодательства Российской Федерации и международных договоров в области рыболовства и сохранения ВБР, санкциях за

нарушение законодательств по использованию ВБР, в объединенной базе отраслевой системы мониторинга отсутствуют.

8. Распределение квот на вылов (добычу) трески и пикши в промышленных целях в районах регулирования рыболовства СРНК было утверждено Росрыболовством в соответствии с объемами данных квот, установленными в 2004-2005 годах соответствующими распоряжениями Правительства Российской Федерации, а в 2006 году - приказом Минсельхоза России. При этом объем квот, выделенных пользователям в промышленных целях на континентальном шельфе и в ИЭЗ России, а также в районах регулирования рыболовства СРНК, в 2006 году снизился по сравнению с 2004 и 2005 годами: по треске (Баренцева моря) - на 5,9 тыс. тонн, или на 3,3 % и на 11,6 тыс. тонн, или на 6,2 %, по пикше - уменьшился на 5,29 тыс. тонн, или на 13,2 %, и увеличился на 1,4 тыс. тонн, или на 3,2 %, соответственно.

9. За 2004-2005 годы квоты на вылов (добычу) ВБР в Северном рыбопромысловом бассейне были освоены российскими рыбодобывающими судами в объеме 526,9 тыс. тонн, или 59,9 % от объема, определенного распоряжениями Правительства Российской Федерации. За последние 2 года наиболее полно освоены квоты ВБР, выделяемые Российской Федерации на СРНК: треска - 90,2 %, пикша - 91,4 %, краб камчатский - 86,6 % и палтусы - 91,7 %. Практически не осваивается навага, сельдь, морские окуни, водоросли. Основной причиной низкого освоения ресурсов или их неосвоения является нераспределение Росрыболовством между пользователями промышленных квот на вылов (добычу) некоторых ВБР на континентальном шельфе и в ИЭЗ России из-за отсутствия закрепленных за пользователями долей на вылов (добычу) ВБР.

Ввиду того, что в 2004-2005 годах Росрыболовством не были распределены квоты на вылов (добычу) ВБР в полном объеме, максимальные потери бюджетной системы Российской Федерации от недоперечисления сбора за пользование ВБР (при условии полной их востребованности) за указанный период составили около 40 млн. рублей (расчетно).

10. Национальная квота трески в объеме 5 тыс. тонн была распределена Минсельхозом России применительно к видам квот только в IV квартале 2006 года, то есть в конце промыслового сезона.

11. Российские эксперты считают оценку российского вылова в 2005 году в объеме 315000 тонн трески и 87600 тонн пикши завышенной, а, следовательно, и оценку возможного перелова в 2005 году 166000 тонн трески и 36300 тонн пикши необоснованной.

Результаты расчетов суммарного российского вылова, полученные по разным исходным данным, показывают, что фактические российские переловы трески относительно национальной квоты (213700 тонн) могли составлять в 2005 году не более 20000-26000 тонн.

Годовые выбросы молоди ВБР не промысловых и нетоварных размеров, по оценкам российских специалистов, могут достигать от 15 до 20 млн. экземпляров. Учитывая, что средний вес каждого экземпляра составляет в среднем от 200 до 700 г, объем годовых выбросов молоди может колебаться от 3 тыс. тонн до 14 тыс. тонн. Несмотря на незначительный годовой объем выбросов молоди (в тоннах), ее истребление значительно влияет на численность в последующих поколениях крупной (3-7 кг) трески.

За тринадцатилетний период участия поколения трески в промысле эффект от охраны молоди, в том числе от уменьшения выбросов, и от увеличения коэффициентов выживания молоди может составить от 208 тыс. тонн до 745 тыс. тонн в год в виде дополнительного промыслового запаса трески.

12. Сокращение общих объемов научных квот и передача части квот организациям, не задействованным в подготовке рекомендаций по величинам ОДУ, не сопровождавшееся адекватным увеличением суммы госконтрактов по теме «Биоресурсы», привело

к отсутствию средств на выполнение научно-исследовательских работ и невыполнению Россией взятых на себя обязательств в области изучения ВБР и выработки на основе наиболее полных научных данных мер по управлению запасами, в первую очередь установлению ОДУ.

Общий объем финансирования ФГУП «ПИНРО» в 2004 году составил 651898 тыс. рублей, в 2005 году - 512272 тыс. рублей, в 2006 году - 579738 тыс. рублей (прогноз). При этом Бергенским институтом морских исследований в 2004 году получено средств на научные исследования около 2818000 тыс. рублей, или в 4,2 раза больше, чем было получено ФГУП «ПИНРО» за указанный период.

Общие объемы научных квот, выделенных ФГУП «ПИНРО», снизились с 2003 по 2006 год по треске с 18,2 до 5 тыс. тонн, по пикше - с 7,2 до 1,1 тыс. тонн, камчатскому крабу - с 600 до 110 тыс. экземпляров. Объем научной квоты вырос только по черному палтусу (с 2,8 до 3,5 тыс. тонн), но на промысел этого объекта сохраняется мораторий и вылов в научных целях является для России единственной возможностью сохранять сопоставимые с Норвегией объемы вылова.

13. В законодательстве государств (ЕЭС, Норвегия, Канада и др.), участвующих наравне с Российской Федерацией в эксплуатации совместных запасов, существуют нормы, предусматривающие применение мер наказания к национальным судам, допустившим нарушения международных мер регулирования и мер регулирования в зонах других государств. Недостатки российского законодательства, выраженные в отсутствии мер принуждения и наказания за нарушения, совершенные российскими пользователями за пределами вод, находящихся под юрисдикцией России, затрудняют осуществление контроля за реализацией квот.

14. Минимальные объемы вылова водных биоресурсов на судно установлены намного ниже мощности рыбопромысловых судов (СРТМ - 110 тонн, добывает 620 тонн; МРТК - 60 тонн, добывает - 500 тонн).

Использование договоров простого товарищества фактически является скрытой формой продажи квот и дает возможность пользователям, не имеющим собственных судов, полностью осваивать квоты. Количество производственных мощностей (промысловых судов) в 2005 году не только не уменьшилось, а напротив, возросло, что в конечном итоге ведет к увеличению незаконного, нерегулируемого и нерегистрируемого промысла.

15. В 2004-2005 годах контроль за деятельностью российских рыбохозяйственных организаций по всем направлениям деятельности осуществляли 30 контролирующих и надзорных организаций.

Функции государственного ветеринарного надзора дублировались должностными лицами федеральных органов исполнительной власти в области ветеринарного надзора и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

16. Действующий порядок таможенного оформления не обеспечивает подтверждения законности вылова ВБР.

Основная часть ВБР, вылавливаемая российскими и арендованными российскими лицами судами за пределами территориальных вод Российской Федерации, реализуется за рубежом без захода на таможенную территорию Российской Федерации, минуя таможенное оформление и, следовательно, бесконтрольна. Таможенные органы не располагают сведениями для учета и сопоставления с данными иностранных государств по реальному вывозу рыбопродукции в иностранные государства и объему реальной валютной выручки, получаемой поставщиками. Этому способствует и порядок (условия) выдачи квот, которые зачастую обеспечивают работу судов лишь на 4-5 дня.

17. До настоящего времени остаются нерешенными вопросы контроля за выловом и вывозом в иностранные государства ВБР, а также вопросы налаживания их учета и информационного обмена между контролирующими органами.

Вышеуказанное не позволяет проследить движение ВБР, выловленных вне таможенной территории Российской Федерации, и определить стоимостные, количественные и качественные характеристики рыбопродукции от ее вылова, переработки и транспортировки до таможенного оформления, а также реализации за пределами таможенной территории Российской Федерации.

18. Имеют место случаи выдачи квот на вылов ВБР организациям, имеющим просроченную задолженность по уплате таможенных платежей и пеням, а также имеющим неоднократные административные и другие правонарушения. Законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность пересмотра решений на выдачу квот на вылов ВБР в случае наличия у организаций неоднократных административных и других правонарушений.

19. Отсутствие должного взаимодействия между таможенными органами и службой, отвечающей за регистр судов и безопасность, позволяет судовладельцам избегать захода в российские порты и, соответственно, проводить таможенное оформление.

Сложившаяся практика фактически способствует развитию инфраструктуры обслуживания российских судов за пределами Российской Федерации в ущерб развитию российских судостроительных и судоремонтных организаций, снижает поступления налоговых платежей в доход федерального бюджета и бюджетов других уровней.

20. Действующее законодательство в части контроля за поступлением валютной выручки за выловленные за пределами двенадцатимильной зоны и реализованные на территории иностранных государств ВБР и продукты их переработки не дает возможности оперативно проконтролировать полноту и своевременность поступления валютной выручки в страну.

21. Таможенными органами при выявленных нарушениях не исследуются положения внешнеторговых контрактов, в которых при нарушении сроков оплаты предусматриваются штрафные санкции (неустойки). Валютное законодательство не предусматривает контроль со стороны таможен за выплатой нерезидентами штрафных санкций (неустойки) при нарушении сроков оплаты товаров.

22. В связи с периодичностью нахождения патрульных судов Пограничного управления ФСБ России в морских районах промысла и эпизодичностью проверок судов, ведущих промысел в ИЭЗ России, эффективный контроль за использованием ВБР, по мнению Россельхознадзора, не может быть обеспечен. Постоянный контроль промысловых районов инспекционными судами, аналогичный контролю, проводимому норвежской Береговой охраной, в Российской Федерации отсутствует.

23. Несмотря на предусмотренные законодательством санкции к правонарушителям, ситуация с незаконной добычей ВБР и другими нарушениями в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов не улучшается.

Незаконная добыча водных животных и растений может квалифицироваться либо как уголовно-наказуемое деяние, либо как административный проступок в зависимости от величины ущерба.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» и глава 26 «Экологические преступления» Уголовного кодекса Российской Федерации не содержат определения крупного ущерба, что

дает возможность лицам, совершившим правонарушения в области рыболовства и сохранения ВБР, избежать уголовной ответственности.

24. В КоАП и Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрены наказания в области рыболовства и сохранения ВБР, не соответствующие ущербу, наносимому государству противоправной деятельностью лиц. Санкции, применяемые государством к правонарушителям, не соответствуют незаконной финансовой выгоде, которую получают или могли бы при определенных условиях получить браконьеры.

Последние изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 года № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением или незаконным выловом водных биоресурсов» были внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 года № 724. За 6 лет цена на рыбопродукцию Баренцева моря (треска, пикша, сайда) возросла в несколько раз, а такса за 1 экземпляр незаконно выловленной трески, пикши, сайды независимо от размера и веса составляет 60 рублей, что несравнимо с экономической выгодой от реализации (0,6 МРОТ).

25. Существующая система финансирования морских ресурсных исследований предусматривает «суррогатную» форму оплаты деятельности научных организаций путем выделения им избыточных квот вылова, что приводит к фактической продаже квот и не обеспечивает рационального выполнения исследований.

Предложения

Анализ эффективности реализации двусторонних соглашений Российской Федерации и Королевства Норвегия, направленных на сохранение водных биологических ресурсов, показал, что их оценка, распределение запасов, охрана и использование осуществляются недостаточно рационально. Результаты экспертно-аналитического мероприятия, основанные на итогах параллельной проверки использования квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2004-2005 годах Российской Федерации и Королевству Норвегия в соответствии с решениями Смешанной Российско-Норвежской комиссии, соответствующих научных данных и информации органов исполнительной власти, позволили выработать предложения, реализация которых поможет повысить рациональность использования водных биологических ресурсов Северного рыбопромыслового бассейна и их сохранение.

1. Меры правового характера, позволяющие задействовать и реализовать имеющиеся механизмы государственного регулирования, а также государственного контроля в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

1.1. Реализовать в полном объеме меры нормативно-правового характера по совершенствованию систем регулирования и контроля в Баренцевом и Норвежском морях, согласованные на 34 сессии СРНК.

1.2. Правительству Российской Федерации обеспечить утверждение регламентов, предусмотренных Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»:

- распределения между пользователями промышленных квот, прибрежных квот на континентальном шельфе и в ИЭЗ России, а также квот добычи (вылова) ВБР для Российской Федерации в районах действия международных договоров;
- оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) ВБР и внесения в них изменений;
- приостановления действия разрешения на добычу (вылов) ВБР и порядок аннулирования разрешения на добычу (вылов) ВБР.

На основании статьи 36 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» представляется целесообразным определить федеральный орган исполнительной власти, ответственный за оформление, выдачу и регистрацию разрешений на добычу (вылов) ВБР и внесение изменений в такие разрешения.

1.3. Минсельхозу России обеспечить принятие порядка изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) ВБР для осуществления промышленного рыболовства, порядка установления ограничений рыболовства, а также правил рыболовства, учитывающих специфику промышленного, спортивно-любительского и научно-исследовательского лова Северного, Дальневосточного и других бассейнов, а также внутренних морских и пресных водоемов, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Необходимо ускорить внесение в Правительство Российской Федерации согласованного в установленном порядке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О вывозе уловов и продуктов переработки водных биоресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации за пределы исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации».

1.4. В целях реализации статьи 19 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», которой определена возможность осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, для которых общие допустимые уловы не устанавливаются, предусмотреть:

- внесение изменений в законодательные акты, нормативные документы по изменению порядка определения и утверждения ОДУ;
- снижение количества объектов ВБР, по которым устанавливаются ОДУ до рационального уровня, предусматривающего утверждение данных только по основным (востребованным) объектам промысла;
- разработку правил рыболовства, применительно к указанным ВБР.

1.5. Согласовать с норвежской стороной возможность организации и обеспечения контроля с нашей стороны за рыболовством российских судов в зоне архипелага Шпицберген или рассмотреть вопрос с норвежской стороной по совместному и взаимоконтролю за промыслом всех судов в рыбоохранной зоне вне зависимости от их государственной принадлежности.

1.6. Распространение новых мер регулирования на остальные районы промысла трески и пикши, предложенные норвежской стороной, целесообразно рассмотреть только после оценки их результатов в Медвежинско-Шпицбергенском районе.

1.7. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере охраны ВБР, рыболовства и сохранения ВБР, рассмотреть вопрос о необходимости анализа законодательных и нормативных правовых актов на коррупциогенность с целью формирования законодательной базы, обеспечивающей антикоррупционные ограничения в данном секторе экономики.

2. Меры организационного и экономического характера.

2.1. Осуществить совершенствование системы финансирования морских и ресурсных исследований в Российской Федерации, прекратив практику финансирования деятельности научно-исследовательских организаций, находящихся в ведении Росрыболовства, за счет дополнительно выделяемых им валютноемких ресурсов. Ежегодно предусматривать выделение бюджетных средств на проведение ресурсных научных исслед-

дований в области рыболовства и квот на вылов (добычу) ВБР в объемах, позволяющих проводить полномасштабные исследования, предусмотренные программами, утвержденными на сессиях СРНК.

2.2. При удовлетворении потребности рыбохозяйственной науки в бюджетном финансировании целесообразно рассмотреть вопрос об изменении организационно-правовой формы институтов или зачисления средств от реализации уловов в доход федерального бюджета. Это позволит ежегодно централизовать в доходах федерального бюджета 2-3 млрд. рублей дополнительно и провести требуемые исследования.

Реализация указанного предложения может потребовать внесения изменений в законодательство о бюджете, обусловленных новым видом дохода, а также в нормативные документы Правительства Российской Федерации, определяющие осуществление научно-исследовательских работ и целевое использования средств.

2.3. Проанализировать практику зарубежных стран выведения квот, представляемых научным организациям для проведения научно-исследовательских работ из состава общих допустимых уловов.

2.4. Принять меры по совершенствованию отраслевой системы мониторинга и контроля за деятельностью судов, в части разработки технологий оперативного сбора, обмена данными и технологии ведения региональных и объединенной баз данных, включения в систему информации о выявленных, предупрежденных и пресеченных нарушениях законодательства Российской Федерации и международных договоров в области рыболовства и сохранения ВБР, санкциях за нарушение законодательств по использованию ВБР.

2.5. Законодательно определить понятие «крупный ущерб» и в целях усиления ответственности за незаконную добычу ВБР, пересмотреть в сторону увеличения таксы для исчисления размера взыскания ущерба за 1 экземпляр незаконно добытых ресурсов.

2.6. Начиная с 2008 года, предусматривать в федеральном бюджете средства на обновление и модернизацию научно-исследовательского флота. Все научно-исследовательские суда рыбной отрасли на сегодняшний день не отвечают международным требованиям. Россия отстает от темпов обновления научно-исследовательского оборудования в зарубежных странах, в тех рыбопромысловых бассейнах, где осуществляется оценка и промысел трансграничных видов ВБР, что также приводит к ослаблению позиций России по обоснованию ОДУ в международных организациях по рыболовству.

2.7. Организовать привлечение инвестиций для развития инфраструктуры рыбохозяйственной отрасли, ликвидации диспропорции между добывающими и рыбоперерабатывающими мощностями, создать условия для экономически выгодного строительства промыслового флота на отечественных верфях, улучшения социально-бытовых условий работников рыбной отрасли.

2.8. Разработать и внедрить действенный экономический механизм, стимулирующий поставку российскими судовладельцами продукции морского рыбного промысла на отечественные береговые предприятия, а также заходы судов для материально-технического обеспечения в российские порты. Обеспечить рыбохозяйственный комплекс доступными формами государственной поддержки агропромышленного комплекса страны, в первую очередь в виде субсидирования процентных ставок по кредитам на пополнение оборотных средств и инвестиционным кредитам, а также компенсации части затрат на приобретение горюче-смазочных материалов и страхование продукции.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ