

УДК 338

А. М. Торцев

Механизм государственного управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах (на примере Архангельской области)

A. M. Tortsev

The mechanism of public administration by industrial fishing in fresh-water objects (at the example of the Arkhangelsk region)

Аннотация. Рассмотрено современное состояние промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах на примере Архангельской области. Проведены анализ предоставления водных биоресурсов в пользование и сравнение оснований для осуществления промышленного рыболовства. Сформированы изменения в механизме управления промышленным рыболовством, основанные на снятии избыточных административных барьеров.

Abstract. The current state of industrial fishing in fresh-water objects at the example of the Arkhangelsk region has been considered. The analysis of granting water bioresources has been carried out, the comparison of bases for implementation of industrial fishing has been made. The changes in the mechanism of industrial fishing management based on removal of excess administrative barriers have been proposed.

Ключевые слова: водные биоресурсы, промышленное рыболовство, административные процедуры, разрешение, вылов (добыча) водных биоресурсов.

Key words: water bioresources, industrial fishing, administrative procedures, permission, catch (production) of water bioresources.

Введение

Исторически рыболовство было традиционным занятием населения, проживающего на огромной территории нашей страны. Максимальные уловы рыбы в дореволюционной России в объеме 1,1 млн т пришлось на 1910 г., в Советском Союзе к 1988 г. они возросли до 11,4 млн т [1, с. 9].

На побережье Белого моря лов рыбы, в том числе на реках и озерах, также являлся одним из основных видов деятельности. Без преувеличения можно сказать, что в XVI–XVIII вв. именно рыболовство было основным двигателем экономики и прогресса в Поморье. В промысел, переработку, строительство судов и пошив сетей было вовлечено свыше 80 % его населения. Экономические преобразования 1990-х гг. прошлого столетия привели к снижению роли колхозов на прибрежных промыслах. Вновь появились мелкие частные пользователи, слишком малочисленные и экономически слабые для того, чтобы восстановить объемы промысла в прежних масштабах. К концу XX в., по сравнению с его началом, численность населения, занимающегося рыбным промыслом, уменьшилась почти на порядок [2, с. 8–9].

В настоящее время рыбное хозяйство является комплексным сектором экономики Российской Федерации, включая изучение состояния водных биологических ресурсов, организацию их рационального использования и сохранения, добычу, переработку и поставку готовой продукции населению [1, с. 9]. В то же время общий объем добычи рыбы во внутренних водах России в 2013 г. оказался немногим более 260 тыс. т, что составило всего 2,24 % от мирового вылова во внутренних водоемах¹. На сегодняшний день одна из основных целей управления промышленным рыболовством заключается в рациональном использовании водных биологических ресурсов, в создании условий, способствующих максимально возможному уровню воспроизводства популяций водных биоресурсов. Основной задачей рационального природопользования в сфере промышленного рыболовства является его устойчивое развитие [3].

Материалы и методы

Архангельская область входит в состав Северного рыбохозяйственного бассейна и располагает значительными запасами водных ресурсов². На ее территории находятся более 72 тыс. рек и ручьев общей протяженностью 260 тыс. км и 2 500 озер общей площадью 500 тыс. га [4]. Основными объектами

¹ FAO Global Capture Production database updated to 2013 – Summary information, FAO, 2015.

² Об утверждении правил рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна : приказ М-ва сел. хоз-ва Рос. Федерации от 30 октября 2014 г. № 414. URL: <http://www.consultant.ru>.

промысла в реках и озерах являются: атлантический лосось (семга), лещ, щука, язь, судак, налим, окунь и иные виды водных биологических ресурсов³. В 2014 г. общий вылов при осуществлении промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах составил 164 т⁴.

Рыбохозяйственный комплекс Архангельской области представляет собой целостную систему, включающую всю производственно-потребительскую цепочку: водные биоресурсы⁵ → ведомственные научные организации → рыбодобывающие организации → рыбоперерабатывающие организации → предприятия торговли → население. В 2013 г. в Архангельской области промышленное рыболовство в пресноводных водных объектах осуществляли 139 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, зачастую без применения судов. При этом под промышленным рыболовством понимается предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов, а также производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из добытых биоресурсов [5, с. 24].

В Российской Федерации сформирована достаточно сложная система государственного управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах, имеющая многоступенчатые процедуры для его осуществления. Полномочия по государственному управлению распределены между федеральными органами власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На региональном уровне сосредоточен значительный объем полномочий по государственному управлению промышленным рыболовством, но практически на каждом этапе такие полномочия контролируются на федеральном уровне [6].

Действующим законодательством Российской Федерации определено, что водные биоресурсы пресноводных водных объектов находятся в федеральной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров⁶. Их предоставление в пользование юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, занимающимся промышленным рыболовством, осуществляется на основании:

1. Договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов.
2. Договора о предоставлении рыбопромыслового участка.
3. Договора пользования водными биоресурсами [1, с. 85].

Следует отметить, что договор о предоставлении рыбопромыслового участка только закрепляет за юридическим лицом/индивидуальным предпринимателем определенную акваторию водного объекта для осуществления промышленного рыболовства. Объемы добычи (вылова) водных биоресурсов фактически предоставляются на основании договора пользования водными биоресурсами, договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и решений комиссии по регулированию добычи (вылова) водных биоресурсов по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Кроме того, до начала осуществления промышленного рыболовства необходимо получить в территориальном управлении Федерального агентства по рыболовству разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, которое является документом, удостоверяющим право на добычу (вылов) водных биоресурсов. В ходе подготовки необходимой документации индивидуальным предпринимателем/юридическим лицом уплачивается государственная пошлина (350 и 800 руб. соответственно) и сбор за пользование объектами водных биоресурсов⁷. Общая схема административных процедур, необходимая для начала осуществления промышленного рыболовства, приведена на рис. 1.

Реализация указанных административных процедур осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральным агентством по рыболовству, его территориальными управлениями, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁸. В Архангельской области непосредственное управление региональным рыбохозяйственным комплексом осуществляется Двинско-Печорским территориальным управлением Росрыболовства и Министерством агропромышленного комплекса и торговли Архангельской области.

³ Официальный сайт Двинско-Печорского территориального управления Росрыболовства. URL: http://arhfish.ru/?page_id=997.

⁴ Письмо Двинско-Печорского территориального управления Федерального агентства по рыболовству от 19.10.2015 г. № 05/6787.

⁵ Водные биологические ресурсы (водные биоресурсы) – рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

⁶ О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федер. закон : [принят Гос. Думой 26 нояб. 2004 г. : одобр. Советом Федерации 8 дек. 2004 г.]. URL: <http://www.consultant.ru>.

⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон : [принят Гос. Думой 19 июня 2000 г. : одобр. Советом Федерации 26 июля. 2000 г.]. URL: <http://www.consultant.ru>.

⁸ О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июня 2008 г. № 450. URL: <http://www.consultant.ru> ; О Федеральном агентстве по рыболовству : постановление Правительства Рос. Федерации от 11 июня 2008 г. № 444. URL: <http://www.consultant.ru> ; О животном мире : федер. закон : [принят Гос. Думой 24 апреля 1995 г.]. URL: <http://www.consultant.ru>.



Рис. 1. Схема административных процедур, необходимых для начала осуществления промышленного рыболовства

В целях организации промышленного рыболовства государственными органами проводится следующая работа. Министерством агропромышленного комплекса и торговли Архангельской области заключено договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов: в 2012 г. – 68, в 2013 г. – 128, в 2014 г. – 191. Это ведомство формирует рыбопромысловые участки и проводит конкурсы на право заключения договоров об их предоставлении в пользование. Отдельные конкурсы на пользование рыбопромысловыми участками проводит Двинско-Печорское территориальное управление Росрыболовства. Так, в 2014 г. действовало 33 договора о предоставлении рыбопромысловых участков, заключенных с пользователями. Органами государственной власти для целей промышленного рыболовства было заключено в 2012 г. 884 договора, в 2013 г. – 1 376 договоров, в 2014 г. – 1 832 договора пользования водными биоресурсами⁹. Кроме того, Двинско-Печорским территориальным управлением Росрыболовства выдано разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов: в 2009 г. – 158, в 2010 г. – 191, в 2011 г. – 246, в 2012 г. – 263, в 2013 г. – 292, в 2014 г. – 320¹⁰.

Результаты и обсуждение

В целях проведения сравнительного анализа содержания документов, на основании которых предоставляется и удостоверяется право на добычу (вылов) водных биоресурсов, рассмотрим их типовые формы, в том числе договора о предоставлении рыбопромысловых участков, договора пользования водными биоресурсами, договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и разрешения на их добычу (вылов) (см. табл.).

⁹ Письмо Министерства агропромышленного комплекса и торговли Архангельской области от 28.09.2015 г. № 205-06/4453.

¹⁰ Письмо Двинско-Печорского территориального управления Федерального агентства по рыболовству от 19.10.2015 г. № 05/6787.

Сравнение параметров видов права на добычу (вылов) водных биоресурсов и документа, удостоверяющего такое право¹¹

Параметр	Договор о предоставлении рыбопромыслового участка	Договор пользования водными биоресурсами	Договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов	Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Наименование юридического лица / фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, идентификационный номер налогоплательщика и место нахождения	есть	есть	есть	есть
Вид рыболовства	есть	есть	есть	есть
Сведения о районе добычи (вылова) водных биоресурсов	есть	есть	есть	есть
Вид водных биоресурсов	есть	есть	есть	есть
Квоты (объемы) добычи (вылова) водных биоресурсов	нет	есть	есть	есть
Орудия, способы и сроки добычи (вылова) водных биоресурсов	нет	нет	нет	есть
Фамилия, имя, отчество капитана, информация о судне	нет	нет	нет	есть
Фамилия, имя, отчество и должность лица, ответственного за добычу (вылов) водных биоресурсов	нет	нет	нет	есть
Требования в области охраны окружающей среды, а также по соблюдению правил рыболовства и ограничений рыболовства	нет	нет	нет	есть
Наименование органа, заключившего договор или выдавшего разрешение	есть	есть	есть	есть
Дата заключения договора / выдачи разрешения	есть	есть	есть	есть

Сравнительный анализ содержимого таблицы показал, что содержание договора пользования водными биоресурсами и договора о закреплении долей квот их добычи (вылова) совпадает с содержанием разрешения на промысел по многим параметрам, за исключением информации об орудиях лова, используемом судне, капитане судна, ответственном за добычу (вылов) водных биоресурсов

¹¹ О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства и заключении такого договора : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 апр. 2008 г. № 264. URL: <http://www.consultant.ru> ; О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается : Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 авг. 2008 г. № 643. URL: <http://www.consultant.ru> ; О подготовке и заключении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов : Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 авг. 2008 г. № 612. URL: <http://www.consultant.ru> ; Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений : Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 окт. 2008 г. № 775. URL: <http://www.consultant.ru>.

и требований в области охраны окружающей среды, а также по соблюдению правил рыболовства и ограничений рыболовства. При этом следует отметить следующее:

1. В договоре о предоставлении рыбопромыслового участка не содержится информация о квотах (объемах) добычи (вылова) водных биоресурсов, однако этот параметр включен либо в договор пользования водными биоресурсами и/или договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, либо в решения комиссии по регулированию промысла анадромных видов рыб по соответствующему субъекту Российской Федерации.

2. Требования к сохранению водных биоресурсов и информация о видах запретных орудий и способах их добычи (вылова), а также иные ограничения рыболовства, в том числе сроки, районы, виды водных биоресурсов, орудия лова, запретные для промышленного рыболовства, содержатся в Правилах рыболовства по соответствующим рыбохозяйственным бассейнам.

3. Назначение локальными актами лиц, ответственных за добычу (вылов) водных биоресурсов, вменено в обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Правилами рыболовства по соответствующим рыбохозяйственным бассейнам.

Подводя итог, можно отметить, что в настоящее время происходит дублирование содержания документов, на основании которых предоставляется право на добычу (вылов) водных биоресурсов, и документа, удостоверяющего такое право. В целях снятия избыточных административных барьеров целесообразно рассмотреть вопрос исключения выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов при осуществлении промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах из необходимого перечня административных процедур (рис. 2).



Рис. 2. Схема нового механизма управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах

Это позволит:

1. Облегчить условия функционирования субъектов предпринимательства, осуществляющих промышленное рыболовство в пресноводных водных объектах, что является одним из тезисов послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 03.12.2015 г.¹²

¹² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 03 дек. 2015 г. URL: <http://www.consultant.ru>.

2. Уменьшить объем затрат субъектов предпринимательства на уплату государственной пошлины.

3. Оптимизировать функционал государственных органов в условиях сокращения штатной численности¹³.

При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в основном) могут осуществлять контроль уплаты сбора за пользование объектами водных биоресурсов:

– в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, – в рамках заключения договоров пользования водными биоресурсами;

– в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, – в рамках заключения договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и утверждения приказов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– в отношении анадромных водных биоресурсов, добыча (вылов) которых регулируется статьей 29.1 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", – в рамках заключения договоров о предоставлении рыбопромысловых участков и решений комиссий по регулированию промысла анадромных видов рыб.

Контроль за добычей (выловом) водных биоресурсов, предоставлением сведений об их добыче (вылове) и отчетности в инспекции Федеральной налоговой службы России также возможно осуществлять в рамках документов, предоставляющих юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям право на промысел. Предоставление информации, необходимой для осуществления контроля за промышленным рыболовством, может быть дополнительно установлено Правилами рыболовства.

Следует отметить, что такое изменение механизма осуществления промышленного рыболовства потребует внесения изменений в Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", Налоговый кодекс (часть вторая), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях постановления Правительства Российской Федерации и ведомственные нормативно-правовые акты.

Заключение

Считаем целесообразным первоначально внедрить такой механизм управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах в тестовом режиме в отдельных субъектах Российской Федерации. В дальнейшем, по итогам такого внедрения и соответствующей доработки механизма, возможно введение его и в целом по стране. Такое изменение механизма управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах в целом будет способствовать снятию излишних административных барьеров в сфере промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах.

Библиографический список

1. Осадчий В. М. Рыбохозяйственное законодательство : учебник. 2-е изд., доп. и перераб. М. : МОРКНИГА, 2013. 276 с.

2. Поморские рыбные промыслы / В. А. Стасенков, И. И. Студенов, А. П. Новоселов [и др.] ; отв. ред. В. А. Стасенков. Архангельск : ПИНРО, 2011. 264 с.

3. Кибиткин А. И., Евграфова Л. Е. Рациональное природопользование как основа управления развитием социо-эколого-экономической системы промышленного рыболовства // Рыбное хозяйство. 2015. № 2. С. 30.

4. Поморская энциклопедия : в 5 т. / гл. ред. Н. П. Лаверов. Архангельск, 2001. Т. II: Природа Архангельского Севера / гл. ред. Н. М. Бызова; Поморский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Ломоносовский фонд. Архангельск. Поморский университет, 2007. С. 18.

5. Чернов А. С. Экономическая эффективность рыбного промысла : учеб. пособие. М. : МОРКНИГА, 2014. 556 с.

6. Торцев А. М. Особенности государственного управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах // Social and economic problems of modern society: materials of the V international scientific conference on June 1–2, 2015. Prague : Vedecko vydavatelske centrum "Sociosfera-CZ". С. 71–74.

¹³ О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 дек. 2015 № 1353. URL: <http://www.consultant.ru>.

References

1. Osadchiy V. M. Rybohozyaystvennoe zakonodatelstvo [Fishery legislation] : uchebnik. 2-e izd., dop. i pererab. M. : MORKNIGA, 2013. 276 p.
2. Pomorskie rybnye promysly [Pomor fisheries] / V. A. Stasenkov, I. I. Studenov, A. P. Novoselov [i dr.] ; otv. red. V. A. Stasenkov. Arhangelsk : PINRO, 2011. 264 p.
3. Kibitkin A. I., Evgrafova L. E. Ratsionalnoe prirodopolzovanie kak osnova upravleniya razvitiem sotsio-ekologo-ekonomicheskoy sistemy promyshlennogo rybolovstva [Rational environmental management as basis of development of socio-ecologo-economic system of industrial fishing] // Rybnoe hozyaystvo. 2015. N 2. P. 30.
4. Pomorskaya entsiklopediya [Pomor Encyclopedia] : v 5 t. / gl. red. N. P. Laverov. Arhangelsk, 2001. T. II: Priroda Arhangelskogo Severa / gl. red. N. M. Byzova; Pomorskiy gos. un-t im. M. V. Lomonosova, Lomonosovskiy fond. Arhangelsk. Pomorskiy universitet, 2007. P. 18.
5. Chernov A. S. Ekonomicheskaya effektivnost rybnogo promysla [Economic efficiency of fishery] : ucheb. posobie. M. : MORKNIGA, 2014. 556 p.
6. Tortsev A. M. Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya promyshlennym rybolovstvom v presnovodnykh vodnykh ob'ektakh [Features of public administration by an industrial fishing in fresh-water objects] // Social and economic problems of modern society: materials of the V international scientific conference on June 1–2, 2015. Prague : Vedecko vydavatel'ske centrum "Sociosfera-CZ". P. 71–74.

Сведения об авторе

Торцев Алексей Михайлович – Архангельский научный центр Уральского отделения РАН, аспирант, науч. сотрудник отдела управления биологическими ресурсами; e-mail: torzevalex@yandex.ru

Tortsev A. M. – Arkhangelsk Scientific Center of the Ural Branch RAS, Ph.D. Student, Researcher of Department of Biological Resources Management; e-mail: torzevalex@yandex.ru