

Ключевые слова:
вылов водных биоресурсов, океаническое и прибрежное рыболовство, незаконный, нерегулируемый и несообщаемый (ННН) промысел, Национальный план по борьбе с ННН-промыслом, мониторинг рыболовства, международное сотрудничество

Keywords:
catch of aquatic bioresources, ocean and coastal fisheries, illegal, unregulated and unreported (IUU) fishing, national plan to combat IUU fishing, monitoring of fisheries, international cooperation

Анализ выполнения Национального плана действий по борьбе с ННН-промыслом и дополнительные меры по его предотвращению, ограничению и ликвидации (часть 2)

DOI

Д-р биол. наук

В.А. Беляев – Руководитель
Департамента международного
сотрудничества

Всероссийский научно-
исследовательский институт
рыбного хозяйства
и океанографии
(ФГБНУ «ВНИРО»);

Канд. биол. наук

К.А. Згуровский –
Старший советник программы
по устойчивому рыболовству
Всемирного фонда дикой
природы (WWF, Russia);

Н.А. Смольникова –
Специалист Департамента
международного
сотрудничества

Всероссийский научно-
исследовательский институт
рыбного хозяйства
и океанографии
(ФГБНУ «ВНИРО»)

@ belsea@inbox.ru

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PLAN OF ACTION TO COMBAT IUU FISHING AND ADDITIONAL MEASURES TO PREVENT, CONTROL AND ELIMINATE IT (Part 2)

Doctor of Biological Sciences V.A. Belyaev – Head of the Department of International Cooperation All-Russian Research Institute of Fisheries and Oceanography (FGBNU "VNIRO");
Candidate of Biological Sciences K.A. Zgurovsky – Senior Advisor of the Sustainable Fisheries Program of the World Wildlife Fund (WWF, Russia);
N.A. Smolnikova – Specialist of the Department of International Cooperation of the All-Russian Research Institute of Fisheries and Oceanography (FGBNU "VNIRO")

Series of articles includes a general description of the problem, an analysis of the Russian Federation's implementation of the National plan of Action to Prevent, Restrict and Eliminate Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) fishing by the Russian fishing fleet in the Russian Maritime Exclusive Economic Zone and beyond zone of national jurisdiction of the Russian Federation. Basing on our analysis we prepared proposals on strengthening fishing control measures, legal instruments to combat IUU fishing, including changes in legislation and adjustment of the Plan for the new term until 2025, improvement of the monitoring system for fishing activities, methods for assessing IUU fishing, improving the efficiency of fisheries management, market mechanisms to combat IUU fishing and voluntary control measures and creating an enabling environment for the prevention of IUU fishing.

К сожалению, нам не доступны отчеты Росрыболовства перед Минсельхозом по выполнению Национального плана, поэтому мы воспользовались открытыми источниками информации и рассмотрим каждый из пунктов отдельно.

Пункт 1

Внесение изменений в законодательство РФ, направленных

на усиление уголовной и административной ответственности за нарушения в области рыболовства и сохранения ВБР, в том числе административной ответственности за невыполнение требований по установке и обеспечению эксплуатации технических средств контроля, обеспечивающих автоматическую передачу информации о ме-

стоположении судна, и за неподачу судовых суточных донесений либо включение в судовые суточные донесения сведений, не соответствующих показателям судового, промыслового и технологического журналов. Проекты федеральных законов Минсельхоз России, ФСБ России, МВД России, Минэкономразвития России, другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти. Срок выполнения 4-й квартал 2016 года.

Пункт частично выполнен за исключением цифровизации и электронной выдачи разрешения. Произошли изменения законодательства [1], в том числе существенно увеличены штрафы за незаконную добычу ВБР. В то же время, следует отметить, что **Российская Федерация не имеет комплексного специализированного законодательного акта по борьбе с ННН-промыслом**. Это, однако, не означает, что в российском законодательстве отсутствуют нормы, карающие за ННН-промысел.

В июле 2013 года был принят Федеральный закон № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым установлена уголовная ответственность за незаконную добычу и оборот особо ценных водных биоресурсов (например, осетровых), принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу России или охраняемым международными договорами.

В мае 2015 года был принят закон № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу осуществления рыболовства в открытом море». В порядке реализации данного закона необходимо разработать и принять Постановление Правительства России, которое должно утвердить требования к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим рыболовство в открытом море.

Данные изменения, прежде всего, связаны с усилением мер борьбы с браконьерством, в том числе – увеличением количества рыбоохраных рейдов, усилением мер межведомственного взаимодействия, а также значительным увеличением тарифов для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 года № 1321.

Пункт 2

Внесение изменений в законодательство РФ в части совершенствования системы государственной регистрации судов рыбопромыслового флота и их использования для рыболовства, ограничивающих возможность государственной регистрации судов, участвовавших в ННН промысле. Срок выполнения 4-й квартал 2017 года.

Пункт практически выполнен, все рыбопромысловые, и рефрижераторные, и транспортные суда имеют номер государственной регистрации [2]. Вместе с тем, суда, арестованные или задержанные в рамках антибраконьерских операций, в том числе и суда с удобным флагом, нередко меняют названия и регистрационные номера, что

Серия статей включает в себя общее описание проблемы, анализ реализации Российской Федерацией Национального плана действий по предотвращению, ограничению и ликвидации незаконного, нерегулируемого и несообщаемого (ННН) рыболовства российским рыболовным флотом в российской морской исключительной экономической зоне и за пределами зоны национальной юрисдикции Российской Федерации. На основе проведенного анализа были подготовлены предложения по усилению мер контроля за рыболовством, правовым инструментам борьбы с ННН-промыслом, включая внесение изменений в законодательство и корректировку плана на новый срок до 2025 года, совершенствованию системы мониторинга рыболовной деятельности, методов оценки ННН-промысла, повышению эффективности управления рыболовством, рыночным механизмам борьбы и добровольным мерам контроля, созданию благоприятных условий для предотвращения ННН-промысла.

требует отдельного регулирования как на национальном, так и международном уровне.

Пункт 3

Установление порядка осуществления электронного взаимодействия граждан и юридических лиц с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства с использованием специальных аппаратных и программных средств и электронной подписи при получении разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и предоставлении отчетности о деятельности судов рыбопромыслового флота и организаций рыбохозяйственного комплекса проект федерального закона Минсельхоз России, Росрыболовство, ФСБ России, Минэкономразвития России, другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти. Срок выполнения 4-й квартал 2016 года.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр системы мониторинга рыболовства и связи» обеспечивает государственный мониторинг водных биологических ресурсов, наблюдение и контроль за деятельностью судов рыбопромыслового флота. ЦСМС оказывает государственные услуги и выполняет государственные работы в целях осуществления полномочий Федерального агентства по рыболовству в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Учреждение создано в соответствии с распоряжением Правительства РФ, входит в структуру Федерального агентства по рыболовству.

Головной центр мониторинга располагается в Москве и на федеральном уровне осуществляет обработку, хранение и анализ данных, поступающих в Отраслевую систему мониторинга (ОСМ) от регионального уровня. Подразделениями ЦСМС являются два региональных центра мониторинга – Западный и Восточный, которые обеспечивают функционирование ОСМ в регионах

и осуществляют сбор данных. Территориальные отделы ЦСМС выполняют функции региональных информационных центров ОСМ, осуществляют учет организаций рыбохозяйственного комплекса и судов, а также сбор, обработку и хранение данных об их деятельности на региональном уровне (см. <http://cfmc.ru/about/>).

Спутниковый контроль позиций происходит без участия и независимо от воли экипажей судов. Разрешения на ведение промысловой деятельности выдаются только судам, оснащенным техническими средствами для спутникового позиционирования. С помощью этих средств и осуществляется сбор информации из судовых суточных донесений о деятельности российских промысловых судов в конвенционных районах и зонах иностранных государств в Мировом океане (<http://cfmc.ru/about/>). ЦСМС ведет работу по внедрению в массовое пользование Электронного промыслового журнала (ЭПЖ) для передачи ССД. На сегодняшний день ЭПЖ ведут от 35 до 40% рыбопромысловых судов, которые будут обязаны его вести в дальнейшем. В текущей редакции закона-проекта – это суда валовой вместимостью более 80 тонн и мощностью двигателя более 55 КВт. Их порядка 1 тыс. судов, то есть 350-400 судов с установленным ЭПЖ. За год они передают десятки тысяч судовых суточных донесений. С введением новых правил рыболовства на Дальнем Востоке они должны передавать данные о вылове через журнал в ОСМ. В этом году ожидается принятие Закона об Электронном промысловом журнале. Целевой показатель: Автоматизация процессов выдачи и получения разрешений на добычу (вылов) ВБР, предоставления и получения достоверных отчетных данных организаций рыбохозяйственного комплекса об объемах добычи (вылова) водных биологических ресурсов и о производстве рыбной и иной продукции из них. Вместе с тем, внедрение ЭПЖ затягивается и у рыбакского сообщества есть серьезные претензии к внедрению этой системы.

Пункт 4

Создание на базе отраслевой системы мониторинга ВБР, наблюдения и контроля за деятельностью судов рыбопромыслового флота, функционирование которой обеспечивается Росрыболовством, и информационных систем других федеральных органов исполнительной власти межведомственной информационно-аналитической системы «Рыболовство» с определением ее головного межведомственного оператора и обладателя, содержащейся в ней, информации. Срок выполнения 3-й квартал 2016 года.

«Положение по функционированию отраслевой иерархической информационно-аналитической автоматизированной системы управления использованием водных биоресурсов (Информационная система «Рыболовство»)» было утверждено и введено в действие с 1 ноября 1996 года. Оно официально утратило силу и теперь функционирование ОСМ регулируется на основании приказа Росрыболовства от 01.10.2013 № 730 «О целях организации контроля за использованием водных биоресурсов

во внутренних водоемах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в открытом море, конвенционных районах и прибрежных зонах иностранных государств» и во изменение приказов Роскомрыболовства от 18.07.1993 № 150 и от 04.12.1995 № 197.

В настоящее время отраслевая система мониторинга (ОСМ) водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, оператором которой является ФГБУ «ЦСМС», разрабатывалась и продолжает совершенствоваться как комплексная информационная система, предусматривающая интеграцию с действующей с 1996 года информационной системой «Рыболовство», другими отраслевыми информационными системами. Система предназначена для принятия стратегических, тактических и оперативных управленческих решений Росрыболовства, его территориальных органов и подведомственных организаций.

Основные задачи ОСМ, согласно сайту Центра отраслевого мониторинга [3]:

- сбор и обработка данных о производственной деятельности и местонахождении подконтрольных российских и иностранных промысловых судов;
- сбор и обработка оперативных и статистических данных о производственной деятельности судовладельческих предприятий;
- ведение баз и банков данных по спутниковому позиционному контролю и контролю производственной деятельности российских и иностранных промысловых судов;
- обеспечение заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации наиболее достоверной и оперативной информацией о состоянии запасов водных биоресурсов и о деятельности промыслового флота по их освоению;
- повышение результативности и эффективности исследований состояния запасов водных биоресурсов и среди их обитания за счет информационной поддержки этих исследований, а также оперативного усвоения и использования получаемых результатов;
- обеспечение обмена данными с органами государственного управления федерального и регионального уровней, другими заинтересованными организациями различных министерств и ведомств на национальном и международном уровнях;
- повышение безопасности мореплавания и охраны человеческой жизни на море за счет точного знания координат аварийного судна, а также позиций судов, находящихся на оптимальном для оказания помощи расстоянии;
- решение других задач в области информационного обеспечения управления использованием водных биологических ресурсов.

Подсистемы ОСМ:

1. Авторизация в модуле картографии
2. Авторизация в модуле аналитической отчетности

3. Модуль «Разрешения»
4. Электронно-промышленный журнал
5. Позиционирование судов «Паллада», «Седов», «Крузенштерн»
6. Техподдержка ОСМ

В настоящее время отраслевая система мониторинга (ОСМ) представляет собой многоуровневую, многопользовательскую корпоративную информационно-аналитическую систему, обеспечивающую непрерывный сбор, обработку, анализ, хранение и передачу данных о состоянии водных биоресурсов и производственной деятельности промыслового флота и судовладельческих предприятий, а также позволяет выявлять фактические и предполагаемые нарушения правил рыболовства. В то же время она по-прежнему нуждается в существенной корректировке и совершенствовании [4].

В составе Отраслевой системы мониторинга функционируют технические средства контроля (ТСК) двух различных спутниковых систем: спутниковой системы связи Inmarsat и спутниковой системы определения местоположения и сбора данных ARGOS.

Целевой показатель: Осуществление государственного мониторинга деятельности российских судов рыбопромыслового флота за 2020 год – 100%, т.е. практически достигнут, хотя несомненно система нуждается в серьезном совершенствовании, о чем мы будем говорить ниже. В нашей предыдущей статье приводится таблица со сравнительным анализом существующих систем ОСМ для оценки их эффективности [5].

Пункт 5

Развитие международного сотрудничества в области противодействия ННН-промышленному обороту уловов ВБР. Ежегодно, до 1 февраля.

Россия является активным участником международных соглашений и конвенций в международных организациях, участвующих в противодействии ННН-промышленству. Все договоры Российской Федерации, которые в той или иной мере касаются предотвращения и ликвидации ННН-промышленства условно можно объединить в две группы:

1. Двусторонние российско-иностранные соглашения по вопросам сотрудничества в области рыболовства, в которых предусмотрено сотрудничество и по вопросам борьбы или предотвращения ННН-промышленства;

2. Соглашения, которые посвящены исключительно вопросам предотвращения ННН-промышленства.

Реализация Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея в 2019 году

В 2020 году, в рамках реализации межправительственного соглашения, Россия выдала 1146 сертификатов, подтверждающих законность происхождения, ввозимых в Южную Корею, живых, охлажденных, замороженных крабов и продукции из них. По информации ФАР, случаев выгрузки

ненесертифицированной крабовой продукции не выявлено. Стороны договорились обмениваться информацией о заходе и выгрузке крабов российского происхождения с судов третьих стран.

Реализация Соглашения между Правительством Российской Федерации и КНДР в 2019 году

В 2019 году заявлений на утверждение сертификатов на уловы крабов, как вывозимых с территории Российской Федерации, так и ввозимых на территорию Российской Федерации, предусмотренных межправительственным соглашением между Российской Федерацией и КНДР по противодействию ННН-промышленству, в Росрыболовство и его территориальные управления не поступало.

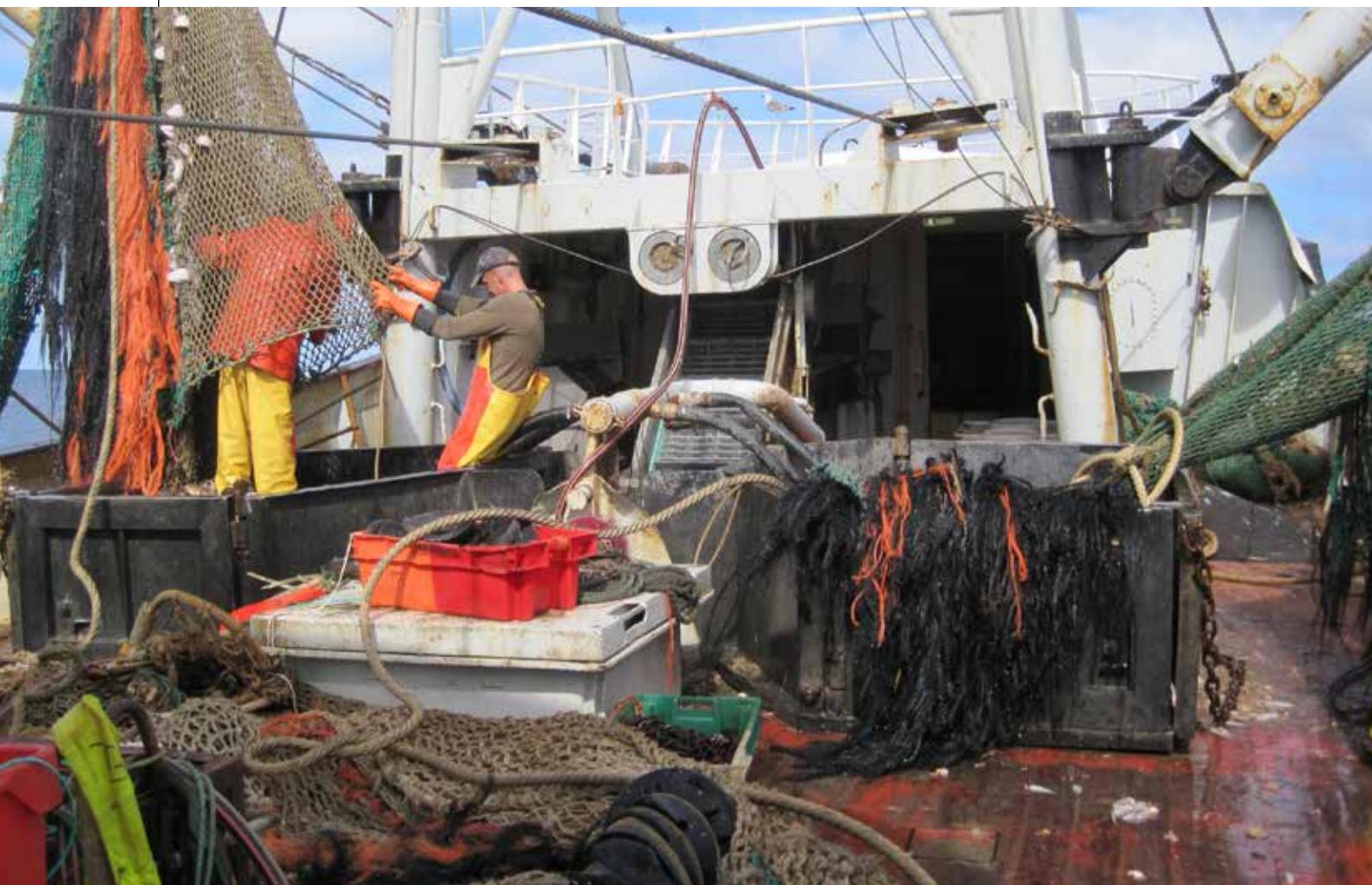
Реализация Соглашения между Правительством Российской Федерации и Китайской Народной Республикой в 2019 году. В рамках, вступившего в силу с 1 ноября 2014 года, Соглашения между Правительством Российской Федерации и Китайской Народной Республикой по противодействию ННН-промышленству, путем введения сертификации на уловы водных биоресурсов и продукции из них, в 2019 году оформлено 4477 сертификатов на 1406725,08 тонн водных биоресурсов и продукции из них.

Реализация Соглашения между Правительством Российской Федерации и Японией в 2019 году

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о сохранении, рациональном использовании, управлении живыми ресурсами в северо-западной части Тихого океана и предотвращении незаконной торговли живыми ресурсами от 8 сентября 2012 года, система введения сертификации на уловы водных биоресурсов и продукции из них вступила в силу с 10 декабря 2014 года. В 2019 году оформлен 131 сертификат на 2492,48 тонн краба.

В июле 2012 года подписан Меморандум «О сотрудничестве по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла» с Канадой, который должен стать основой для соглашения по предотвращению ННН-промышленства. Цель этого Меморандума – укрепление сотрудничества между двумя странами в области предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН-промышленства путем обмена информацией в отношении судов, имеющих право плавать под флагом одного из государств и запрашивающих доступ в порт или находящихся в порту другого государства. Стороны создадут механизм сотрудничества в области предупреждения ННН-промышленства, а также разработают и подпишут Соглашение об этом.

Ряд важных двусторонних международных Соглашений заключены Россией за последнее десятилетие. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сенегал о сотрудничестве в области рыболовства от 4 февраля 2011 года, включающее следующее:



- «борьба с ННН-промыслом живых морских ресурсов является одной из основных направлений сотрудничества Сторон» (ст. 2);

- «в целях борьбы с ННН-промыслом Российская сторона обязуется оказать помощь структурам Республики Сенегал, ответственным за мониторинг в этой сфере. Условия фактического осуществления такой помощи будут определены в протоколах Российско- Сенегальской Смешанной комиссии по рыболовству» (ст. 8).

В 2020 году проделана работа по организации и проведению переговоров с иностранными партнерами по вопросам, связанным с реализацией международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Международная деятельность Росрыболовства была направлена, прежде всего, на сохранение и дальнейшее развитие сотрудничества в области рыбного хозяйства с традиционными партнерами Российской Федерации в рамках двусторонних межправительственных соглашений.

В дальнейшем необходимо активизировать переговорный процесс по подписанию двусторонних соглашений/меморандумов по борьбе с ННН-промыслом со всеми странами, включая Европейский союз, с которыми Россия имеет договоры о сотрудничестве в области рыболовства.

Целевым показателем выполнения этого пункта плана является обеспечение выполнения

обязательств РФ по международным договорам в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части, касающейся обеспечения контроля деятельности российских судов рыбопромыслового флота.

Пункт 6

Организация выполнения Соглашения о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла от 22 ноября 2009 года в части определения ответственных федеральных органов исполнительной власти по его реализации.

На 40-й сессии Конференции ФАО в июле 2017 года одобрены Рекомендации по составлению схем документирования уловов, направленные на формирование глобальной системы документального подтверждения законности происхождения, находящихся в коммерческом обороте, уловов водных биоресурсов и продукции из них.

С учетом положения данного документа, в России подготовлены и внедрены предложения по внесению изменений в законодательство, направленные на установление системы обязательной сертификации уловов водных биоресурсов и продукции из них, ввозимых и вывозимых с территории Российской Федерации. Предложения, обосновывающие нормы, по которым сертификат законности происхождения водных биоресурсов становится документом, обязательным для пере-

сечения границы ЕАЭС в любом направлении, также включены в Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Росрыболовство продолжает работу с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти по вопросам реализации «Соглашения о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла», принятого Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) 22 ноября 2009 года и вступившего в силу 5 июня 2016 года. Российская Федерация ратифицировала Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла от 22 ноября 2009 года [6; 7].

Российская Федерация является участником международной Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана, в рамках которой договаривающимися сторонами учреждена и функционирует Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК).

В ноябре 2006 года состоялась 25-я сессия НЕАФК, на которой единогласно принято решение о введении с 1 мая 2007 года новой редакции «Схемы контроля и принуждения НЕАФК», которая, в целях усиления противодействия незаконному, нерегулируемому и несообщаемому промыслу водных биоресурсов, включила в себя новую главу

«Государственный портовый контроль иностранных судов» (далее – ГПК). Правила ГПК распространяются на все государства, являющиеся членами НЕАФК, и касаются выгрузки рыбы и другой морепродукции в портах стран-участниц НЕАФК, а также контроля за перегрузками уловов с одного судна на другое непосредственно в море.

Процедура ГПК включает в себя оперативное (в срок не более 72 часов) подтверждение уполномоченным российским органом легальности выгружаемой продукции российскими судами в иностранных портах стран-членов НЕАФК, на основании анализа и сопоставления информации о выданных разрешениях на добычу (вылов) водных биоресурсов, данных спутникового позиционирования судов с использованием возможностей отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, а также периодической информации о результатах промысла, представляемой капитанами судов и судовладельцами. Аналогичные условия применяются и для иностранных судов, планирующих выгрузить рыбопродукцию с мест промысла в российских портах.

При этом выгрузка рыбопродукции разрешается портовыми властями только судам, по которым они получили подтверждение контролирующих органов страны флага о законности добытых водных биоресурсов.

С 1 января 2009 года, в целях усиления противодействия незаконному, несообщаемому и нерегулируемому промыслу, в районе регулирования Северо-Западной Атлантической Комиссии по рыболовству (НАФО), в государствах-членах Конвенции также были введены правила ГПК.

Полномочия по реализации схемы ГПК в рамках работы НАФО и НЕАФК в Российской Федерации осуществляют Баренцево-Беломорское (ныне Североморское) территориальное управление Росрыболовства. В 2019 году управлением обработано 878 формуляров, поступивших от контрольных органов 5-ти иностранных государств (Исландия, Испания, Ирландия, Норвегия, Фарерские острова, Нидерланды, Канада) и произведена проверка законности вылова, исходя из анализа и сопоставления информации о выданных разрешениях на добычу (вылов) водных биоресурсов, данных спутникового позиционирования судов с использованием возможностей отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, а также периодической информации о результатах промысла, представляемой капитанами судов и судовладельцами.

По результатам обработки направлены согласования выгрузок российскими судами в иностранных портах по 878 формулярам на общий объем 538946,36 тонн рыбопродукции, все согласования направлены иностранным органам с соблюдением установленных сроков (72 часа). Отказов в подтверждении формуляров в 2019 году не было.

Сертификация законности происхождения, поставляемой в страны ЕС, рыбы и рыбопродукции в 2019 году

С 1 января 2010 года в Европейском Союзе вступил в силу Регламент о противодействии ННН-промыслу. Все поставки рыбы и рыбопродукции в страны Европейского Союза сопровождались сертификатом, свидетельствующим о том, что рыба была выловлена на законных основаниях. Регламентом была введена система сертификации вылова, призванная улучшить отслеживание законности происхождения всей морской рыбопродукции, реализуемой в Европейском сообществе, независимо от средств ее транспортировки.

С 21 апреля 2021 года введена новая форма «сертификата здоровья» на рыбную продукцию для ввоза в страны Евросоюза, напомнили в российском Национальном центре безопасности продукции водного промысла и аквакультуры [8].

Новая форма сертификата вводится в соответствии с имплементационным регламентом Комиссии ЕС 2020/2235.

Помимо дополнений отдельных позиций в части идентификации экспортруемой партии, внесены дополнения и в части гигиенической аттестации, в том числе требования к регулярным проверкам со стороны компетентных органов системы контроля ХАССП (НАССП), действующих на рыбоперерабатывающих предприятиях.

В Российской Федерации сертификация касается продукции компаний, осуществляющих экспорт морской рыбопродукции в страны Европей-

ского сообщества. В 2019 году подтверждено 7832 сертификата на 1942378 тонн рыбопродукции, в том числе:

- Дальневосточный рыбохозяйственный бассейн – 4071 сертификат на 1544073,48 тонн рыбопродукции;
- Северный рыбохозяйственный бассейн – 3645 сертификатов на 394419,07 тонн рыбопродукции;
- Западный рыбохозяйственный бассейн – 116 сертификатов на 3886,2 тонны рыбопродукции.

Пункт 7

Внесение изменений в законодательство РФ, направленных на создание системы отслеживания происхождения уловов водных биологических ресурсов, в том числе ценных и особо ценных, на всех этапах их перемещения. Срок выполнения 3-й квартал 2016 года.

Среди основных направлений реализации Национального плана – **введение системы отслеживания (а точнее прослеживаемости)** происхождения, ввозимых на территорию России, уловов и рыбопродукции; запрет на переработку и продажу на территории России браконьерской продукции; расширение международного сотрудничества в области противодействия ННН-промышленству; создание Национального списка судов-нарушителей в рамках закона о рыболовстве; введение административных и уголовных санкций в отношении нарушителей закона о рыболовстве, а также целый ряд других мер.

Контроль происхождения, вывозимых с территории Российской Федерации, водных биоресурсов в настоящее время осуществляется Росрыболовством в рамках:

- регламента ЕС о ликвидации ННН-промышленства;
- системы Государственного портового контроля;
- международных соглашений по противодействию ННН-промышленству;
- создания электронной системы ветеринарной сертификации, интегрированной в ФГИС «Меркурий» и др.

Несмотря на то, что система «Меркурий» активно внедряется в эксплуатацию, региональные власти не очень довольны ее работой. Так, например, власти Хабаровского края предлагают модернизировать систему сертификации «Меркурий». В системе электронной ветеринарной сертификации продукции «Меркурий», запущенной с 1 июля 2019 года в регионах России, в том числе и в Хабаровском крае, обнаружились технические недочеты. Нарушения, совершаемые в «Меркурии», можно разделить на две части: технические ошибки либо умышленная фальсификация продукции или сведений о ней. В таком виде, как сейчас, система вместо усиления контроля, наоборот, дает шанс недобросовестным производителям проводить различные манипуляции. К примеру, «Меркурий» позволяет легко менять сроки годности продукции. Большинство нарушений обнаруживаются после их совершения, хотя еще в программе на стадии оформления можно заблокировать такие шаги. Кроме того, сейчас пользоваться системой могут не только государственные органы, но и ка-

терия «уполномоченных лиц». У этих лиц порой даже нет образования. В итоге, в системе систематически выявляются ошибки, большая часть из которых, умышленные. Участники совещания коллегиально решили, что необходимо оформить все недочеты в виде обращения, которое затем будет направлено в Россельхознадзор и Минсельхоз России. Пока же для противодействия нарушениям надзорные структуры договорились скоординировать взаимодействие для того, чтобы, как только нарушение выявляется, сразу принимать меры.

Сейчас в Хабаровском крае ежесуточно оформляется 130 тысяч ветеринарных сопроводительных документов. Еще около 100 тысяч заходит в регион из других субъектов России. За 2020 год надзорные органы по итогам мониторинга выявили более

200 нарушений. Предполагается, что фактическая цифра, из-за несовершенства «Меркурия», намного больше.

Благодаря действию международных соглашений, по экспертным оценкам, около 87% уловов и рыбной продукции, вывозимых из России, имеют подтверждение легальности происхождения. Чтобы повысить этот показатель, Росрыболовство планирует активизировать работу по расширению международного сотрудничества в области борьбы с ННН-промышленством.

Пункт в основном выполнен, но применяемые в настоящее время механизмы противодействия обороту незаконно добытых водных биоресурсов не возлагают на страны-импортеры прямых обязательств по отказу на ввоз продукции, не подтвержденной сертификатами соответствия, на их территорию.

Пункт 8

Осуществление мер, направленных на организацию противодействия ННН-промышленству, в рамках Международного союза рыболовственных ассоциаций и других международных организаций.

Нам ничего не известно про взаимодействие с Международным союзом рыболовственных ассоциаций. Тем не менее, Российская Федерация активно взаимодействует с другими партнерами по борьбе с ННН-промышленством. Это взаимодействие базируется на добровольных руководящих принципах ФАО в отношении действий государства флага (2013 года). Этот документ предусматривает ответственность государства флага при ведении его судном ННН-промышленства и тесное сотрудничество между государством флага и прибрежным государством по вопросам принятия мер в отношении судов-нарушителей.

На 31-й сессии Комитета по рыболовству (КОФИ) ФАО в 2014 году приняты добровольные руководящие принципы в отношении действий государств-флага, Россия проголосовала за этот документ. А в июле 2015 года приарктическими странами, включая Россию, подписана Декларация, касающаяся предотвращения нерегулируемого рыболовства в открытом море Северного Ледовитого океана.

На тихоокеанском бассейне взаимодействие организовано на базе декларации по продовольственной безопасности экономик государств Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (2012 года). В ней сказано, что государства-члены АТЭС осознают важность укрепления партнерства на двусторонней и многосторонней основе по борьбе с ННН-промыслом и связанной с ним торговлей. Там же изложены основы борьбы с ННН-промыслом и определена стратегия двустороннего сотрудничества в плане противостояния ННН-промыслу.

Россия активно взаимодействует с различными РФМО, в том числе происходит обмен данными с НАФО, НЕАФК, и др. Наиболее активно происходит взаимодействие в рамках двусторонней Российско-Норвежской двусторонней комиссии по рыболовству, а также в тихоокеанском регионе с США, Японией, Кореей и другими странами в рамках двусторонних соглашений. В последние годы Россией на двустороннем уровне предприняты следующие шаги:

- заключены соглашения по борьбе с ННН-промыслом с Республикой Корея (декабрь 2009 года), КНДР (январь 2012 года), Японией (сентябрь 2012 года), Китаем (декабрь 2012 года) и США (сентябрь 2015 года). Учитывая, что по объемам российских поставок водных биоресурсов второе место после Китая занимает Республика Корея, планируется проработать вопрос о заключении полноценного международного договора по противодействию ННН-промыслу с Республикой Корея, направленного на создание условий контроля законности происхождения всех вывозимых из России в Корею водных биоресурсов и продукции из них. Это обеспечит контроль законности происхождения более 97% российского экспорта водных биоресурсов и продукции из них.

В настоящее время Росрыболовство ведет переговоры с ЮАР, Намибией и другими странами о подписании меморандумов о сотрудничестве по предотвращению ННН-промысла.

Пункт 9

Проведение оперативно-профилактических мероприятий, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия, по выявлению и пресечению фактов незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних водах РФ, в том числе во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, в ИЭЗ РФ, на континентальном шельфе РФ, а также в Каспийском и Азовском морях, и их незаконного перемещения через таможенную границу Таможенного союза. Ежегодно, до 1-го февраля.

В части, касающейся выполнения этого пункта, мы считаем, что несмотря на то, что не существует утвержденных официально методик оценки объемов ННН-промысла (о чем будем говорить ниже), целевой показатель по снижению числа нарушений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, приводящих к возникновению ННН-промысла, к уровню 2014 года, к 2020 году выполненным,

как и планировалось на 37,9%, а в дальнейшем – и выше. Косвенным доказательством этого являются данные опросов инспекторского состава, внештатных общественных инспекторов и общественных объединений рыболовов- любителей. Территориальными управлениями проведен опрос по оценке воздействия утвержденных такс для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам, на уровень соблюдения законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в 2019 году на внутренних пресноводных водоемах, в котором приняло участие более 6600 заинтересованных должностных лиц и граждан. Так, на вопрос: «Стали ли Вы/граждане в 2019 году уделять большее внимание соблюдению Правил рыболовства для соответствующих рыбохозяйственных бассейнов после увеличения размера такс?» – положительно ответило 5349 респондентов, отрицательно – 1083, затруднились с ответом – 234. По мнению 4528 человек, в 2019 году снизилось количество случаев браконьерства с применением сетных и других запрещенных орудий лова, 1975 респондентов не заметили изменений, 163 – затруднились с ответом, при этом позитивные тенденции граждане связывают с увеличением размера такс. Ожидаемо положительный эффект от усиления ответственности за незаконную добычу (вылов) водных биоресурсов отмечается среди сотрудников органов рыбоохраны и внештатных общественных инспекторов – 88% и 84%, соответственно, среди рыбаков любителей такого мнения придерживаются 64%.

Однако межведомственное взаимодействие по борьбе с ННН-промыслом требует более пристального внимания. По требованиям ФАО, Россия должна была завершить процесс принятия национального плана со всеми приложениями в 2008 году и представить его в Федеральную Антимонопольную Службу (ФАС) для оценки и рассылки государствам- членам. Вместе с тем, несмотря на то, что Росрыболовство еще в начале 2014 года разработало перечень мероприятий по его реализации, который должен быть утвержден распоряжением Правительства, до настоящего времени межведомственное согласование перечня мероприятий не завершено.

Применительно к вопросам противодействия ННН-промыслу во внутренних водоемах России, в Росрыболовстве ведется работа по разработке Концепции по совершенствованию системы охраны водных биоресурсов во внутренних водоемах страны, включающих в себя около 22 млн. га озер и 4,3 млн. га водохранилищ, что соизмеримо с общей площадью таких государств, как Польша, Италия, Новая Зеландия, Румыния, Белоруссия, а также свыше 120 тыс. рек длиной более 10 км и суммарной протяженностью свыше 2,3 млн км, что почти в 60 раз превышает длину экватора Земли.

Концепция определит основные цели и направления развития деятельности по сохранению водных биоресурсов во внутренних водоемах Российской Федерации. При этом реализация, пред-

лагаемых в ней, подходов позволит сформировать современную и эффективную систему рыбоохраны, обеспечить защиту интересов России в области рыболовства на внутренних водоемах.

На национальном уровне во внутренних водах выполнение Национального плана и Перечня мероприятий по реализации Национального плана действий по ННН-промыслу возложено на Росрыболовство и его территориальные управления, а также – на МВД России, а во внутренних морских водах, территориальном море, ИЭЗ РФ – на ФСБ России.

Если противодействие ННН-промыслу во внутренних морских водах, территориальном море, ИЭЗ РФ за последние годы дало ощутимый результат, особенно на крупномасштабных морских промыслах в Северном и Дальневосточном рыболовохозяйственных бассейнах, то контрольные, надзорные и охранные мероприятия на внутренних водоемах, на отдельных водных объектах, при всей впечатляющей отчетности территориальных управлений Росрыболовства по их выполнению, оставляют желать лучшего, а действенность выполняемых мероприятий по противодействию ННН-промыслу, в рамках сохранения запасов водных биоресурсов и среды их обитания, по-видимому нуждается в серьезном пересмотре и реформировании. Например, в Волжско-Каспийском рыболовохозяйственном бассейне необходимо усиливать противодействие ННН-промыслу ВБР.

Необходимо принимать срочные меры по сохранению и восстановлению водных биоресурсов Нижней Волги и Северного Каспия. Обратите внимание, что на протяжении последних 2-х десятилетий воспроизводительная способность и выживаемость молоди большинства видов полупроходных и жилых рыб этого бассейна резко ухудшилась вследствие того, что большинство лет в этот период были маловодными. Соответственно произошло повышенное опреснение северной части Каспийского моря, где происходит нагул молоди этих рыб (преимущественно в первые 3 года жизни), что в свою очередь ухудшило состояние их кормовой базы. Влияние ННН-промысла на водные биоресурсы и изменение окружающей среды в Волжско-Каспийском рыболовохозяйственном бассейне довольно значительны, это привело к снижению запасов ценных и особенно ценных видов рыб.

За 2019 год должностными лицами территориальных управлений Росрыболовства проведено 101762 контрольно-надзорных мероприятия, что на 2% больше, чем в 2018 году. При этом вскрыто 99380 нарушений законодательства в данной сфере, что на 11,8% меньше показателей предыдущего года. В 2019 году на нарушителей наложено административных штрафов на сумму 369903,0 тыс. рублей, что соразмерно с величиной предыдущего года. Сумма, предъявленных нарушителям, исков за ущерб, нанесенный водным биоресурсам и среде их обитания, составила 190855,0 тыс. рублей. По сравнению с 2018 годом, сумма предъявленных исков увеличилась на 42,4%. В течение 2019 года территориальными управлениями в след-

ственные органы, для возбуждения уголовных дел, передано 3591 материал на 3719 человек. Количество нарушений с признаками уголовных деяний составило 5,5% от общего числа выявленных территориальными управлениями нарушений правил рыболовства. В ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий в 2019 году у нарушителей изъято: около 308 тонн незаконно добытых водных биоресурсов, 184797 единиц орудий лова и 11519 единиц транспортных средств. По сравнению с величинами 2018 года, в 2019 году количество изъятых незаконных уловов водных биоресурсов уменьшилось на 36% (в 2018 году было изъято более 481 тонны ВБР); количество изъятых у нарушителей орудий лова уменьшилось на 12,2% (в 2018 году данный показатель составлял 210392 единицы); количество изъятых, арестованных транспортных средств уменьшилось на 22,1% (в 2018 году было изъято и арестовано 14788 единиц транспортных средств).

Общее количество запрещенных для использования орудий лова, изъятых по делам об административных правонарушениях по статье 8.37 ч. 2 КоАП РФ, материалы, в отношении которых подлежат направлению в суды для принятия решения о конфискации, составило 55 654 единицы (-7% по отношению к аналогичному периоду прошлого года, 59851 единица). При этом в суды, для принятия решения о конфискации, были направлены материалы дел в отношении 54327 единиц изъятых запрещенных орудий лова, что составило 97,6% от общего количества запрещенных орудий лова, проходящих по данным делам. Кроме того, из запланированных на 2019 год 1370 проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов и среды их обитания была проведена 1301 проверка, в связи с тем, что 48 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из числа включенных в план проверок на 2019 год, к моменту проведения плановой проверки были ликвидированы, либо прекратили свою деятельность. Всего проведено 1815 плановых и внеплановых проверок, из которых 2 результата были отменены по решению суда. В целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Росрыболовства была продолжена практика направления на водные объекты, расположенные в зоне ответственности Амурского, Сахалино-Курильского и Северо-Восточного территориальных управлений Росрыболовства, инспекторов рыболовоохраны из других территориальных управлений Росрыболовства. Положительные результаты такой работы отмечены как заинтересованными органами государственной власти, так и ассоциациями рыбопромышленников.

В рамках мероприятий по межведомственному взаимодействию и контролю, направленных на борьбу с незаконной добычей (выловом) осетровых видов рыб, территориальными управлениями Росрыболовства в 2019 году проведено, совместно с заинтересованными федеральными

органами исполнительной власти, 6351 контрольно-надзорное мероприятие, из которых 677 проведены в отношении осетровых видов рыб, что составило 10,7% от общего числа совместных мероприятий, в ходе которых выявлено 7823 нарушения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Кроме того, был обеспечен контроль на местах добычи, а также в местах хранения производителей осетровых видов рыб при осуществлении рыболовства для целей товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации. Необходимо отметить принятие органами рыбоохраны мер по профилактике нарушений правил рыболовства, в том числе – повсеместная информационная кампания, выступления и подача материалов в СМИ, усиление взаимодействия с общественными организациями, проведение публичных слушаний. Так, Федеральным агентством по рыболовству и его территориальными управлениями 17 мая 2019 года проведено всероссийское мероприятие «День без сетей». Акция была приурочена к проводимой органами рыбоохраны кампании по сохранению водных биологических ресурсов в период их весеннего нереста. В данном мероприятии, вместе с сотрудниками Росрыболовства, приняли участие работники подведомственных Агентству учреждений и организаций, должностные лица органов государственной власти, представители общественных организаций, ассоциаций и средств массовой информации, а также рыболовы-любители и просто неравнодушные граждане. В результате показательных контрольных мероприятий на водных объектах рыбохозяйственного значения, расположенных на территории Центрального, Северо-Западного, Южного, Приволжского, Уральского и Сибирского федеральных округов, за один день изъято 3611 ед. сетных и 972 ед. иных орудий лова, из которых в естественную среду обитания выпущено 3281 экз. рыб в живом виде, а также 2948,2 кг водных биоресурсов в установленном порядке оформлено для реализации или уничтожения. В мае 2020 года инспекторы рыбоохраны Северо-Западного территориального управления Росрыболовства изъяли почти 11 км бесхозных сетей по итогам экологической акции «День без сетей».

Кроме того, выявлено 216 нарушений природоохранного законодательства, из которых 29 имеют признаки уголовно наказуемого деяния, у нарушителей изъято 20 единиц транспортных средств, с помощью которых осуществлялся незаконный вылов рыбы. Помимо этого, в рамках подготовки и проведения данного мероприятия, территориальными управлениями Росрыболовства были организованы семинары и лекции по вопросам деятельности органов рыбоохраны, влияния незаконного вылова на биоразнообразие и популяцию водных биоресурсов, законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, роли предприятий в поддержании запасов водных биоресурсов, бережного отношения

к природным богатствам, а также взаимодействия с должностными лицами и структурными подразделениями территориальных управлений Росрыболовства. Несмотря на подготовку к путине тихоокеанских лососей 2019 года, к акции присоединились и заинтересованные субъекты Дальневосточного федерального округа. Так, на водных объектах Камчатского и Хабаровского краев, Магаданской и Сахалинской областей извлечено 106 сетей и 147,7 кг рыбы, выявлено 131 нарушение правил рыболовства. Кроме сетей участниками акции производилась очистка береговой линии от мусора. Все участники акции пришли к единогласному мнению о **необходимости проведения подобных мероприятий всероссийского масштаба на постоянной основе минимум ежегодно**.

В целях реализации положений Федерального закона от 25 декабря 2018 года № 475-ФЗ

«О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Правительством Российской Федерации приняты постановления от 16 ноября 2019 года № 1462 «Об особенностях оборота и применения жаберных сетей в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и от 21 ноября 2019 года № 1482 «Об утверждении Правил учета сетных орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов и ведения реестра сетных орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов и Правил обязательной поштучной маркировки сетных орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов». В рамках исполнения указанных нормативных правовых актов территориальными управлениями Росрыболовства проводится работа по учету сетных орудий лова, их регистрации, ведению реестра и организации маркировки.

Одновременно с этим существует ряд вопросов относящихся к деятельности территориальных управлений Росрыболовства, в том числе – недостаточная численность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции в установленной сфере деятельности (40%), их низкие денежное содержание и материально-техническое обеспечение (36%), что не позволяет принять в полном объеме меры по повышению эффективности федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Между тем, на обеспечение деятельности территориальных управлений Росрыболовства на 2020 год из федерального бюджета были выделены дополнительные бюджетные ассигнования в объеме 1800,0 млн. рублей, в том числе – на приобретение транспортных средств. Данная мера позволила по большей части решить вопрос обновления технического парка органов рыбоохраны. Однако **остаются нерешенными вопросы финансирования других расходов, связанных с осуществлением данного вида государственного контроля, в том числе – ремонт занимаемых помещений, хранение изъятых орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, закупка го-**

прюче-смазочных материалов, проведение лабораторных исследований.

Ситуацию необходимо срочно исправлять, опираясь на пункт 5 Публичной декларации целей и задач Федерального агентства по рыболовству на 2020 год: Повышение эффективности федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Данное направление включает:

- масштабное переоснащение материально-технической базы территориальных управлений Росрыболовства, обеспечение инспекторов рыбоохраны современными транспортными и плавательными средствами;
- увеличение охвата акватории водных объектов рыболовственного значения контрольно-надзорными мероприятиями в установленной сфере деятельности;
- обеспечение эффективности мер по охране водных биологических ресурсов.

Ключевые объекты взаимодействия: МВД России, ФСБ России, Минэкономразвития, Минсельхоз России, ассоциации и общественные организации рыбодобывающих организаций и организаций аквакультуры.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШИМ ДЕЙСТВИЯМ ДЛЯ БОРЬБЫ С ННН-ПРОМЫСЛОМ

Меры по регулированию ННН-промысла страны должны представить в ООН для выполнения ЦУР 14.4. По мнению ряда авторов, [9] современные механизмы управления могут быть внедрены путем унификации регулирования регионального рыболовства, регламентацией и совершенствованием координации, а также прозрачностью процесса обмена данными между организациями, государствами флага и порта, региональными органами, научными организациями и учреждениями прибрежных добывающих и государствами – рынками для сбыта рыбопродукции. Барьеры для правоприменения должны быть устраниены путем развития потенциала развивающихся прибрежных государств по обеспечению соблюдения правил в портах и на воде, в том числе – внедрение новых технологий слежения (мониторинга). Наиболее срочные меры:

а) обеспечить глобальную прозрачность и использование последних технических достижений в области методов отслеживания – как для отслеживания движения рыболовных судов, так и для контроля осуществления ими рыболовственной деятельностью;

б) прослеживаемость цепочек поставок рыбопродукции от ее вылова до приобретения конечным потребителем;

в) всем государствам порта следует ратифицировать и внедрить соглашение о мерах государства порта (ФАО 2009), чтобы остановить поток ННН-вылова, поступающего на рынок. Соглашение требует от сторон установления более жесткого условия для контроля за судами под иностранным флагом, стремящимися использовать их пор-

ты, чтобы обнаружить и предотвратить торговлю ННН-продуктами;

г) расширение сотрудничества. Поскольку ННН-промысел не соблюдает политических границ, региональное сотрудничество между странами – это существенный фактор. Сотрудничество между правительствами, а также предприятиями и финансовыми учреждениями, научными учреждениями и гражданским сектором, будет генерировать новые решения, максимизирует отдачу и снизит затраты.

Организация Экологическая справедливость (EcoJustice (EJF 2018)) в публикации Out of the Shadows [10] выделила 10 принципов глобальной прозрачности в рыбной отрасли, которые все страны могли бы принять на себя как обязательства:

1. Присвоить всем судам уникальный номер (В России уже применяется на национальном и международном уровнях)
2. Сделать общедоступными данные об отслеживании рыболовных и транспортных судов.
3. Публиковать списки лицензий и разрешений на рыболовные операции.
4. Публиковать информацию о наказаниях, вынесенных за преступления в области рыболовства. Пока такая информация становится доступна общественности только в результатах экоаудита по стандартам MSC.
5. Запрет на перегруз рыбы в море, если только этот перегруз не был предварительно авторизован и тщательно контролируем.
6. Создать цифровую базу данных информации о судах.
7. Прекратить использование удобных флагов для рыболовных судов.
8. Публиковать сведения об истинных владельцах каждого судна, которые получают итоговую прибыль.
9. Обеспечить неизбежное наказание тех, кто участвует в ННН-промысле.
10. Принять международные меры, устанавливающие четкие стандарты для рыболовства и торговли рыбопродуктами.

О МЕТОДИКАХ ОЦЕНКИ ННН-ПРОМЫСЛА

В 2008 году была разработана методика расчета уровня лососевого браконьерства на Камчатке и выработан ряд рекомендаций по сокращению промышленного сверхнормативного вылова и устранению причин браконьерства на реках полуострова [11]. Часть этих рекомендаций уже действуют. В частности, Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 990 (в ред. от 30.06.2010) «О ввозе (вывозе) на таможенную территорию Российской Федерации уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и произведенной из них рыбной и иной продукции». Но есть ряд рекомен-

даций, которые до сих пор не воплощены в жизнь. В частности, не проведена оценка эффективности системы управления промыслом лососевых и общественное обсуждение ее результатов. К сожалению, также, разработанная и подробно описанная WWF методика расчета объемов различных типов ННН-вылова лососевых [11] не используется государственными контролирующими и научно-исследовательскими структурами. Оценку сверхнормативного промышенного вылова нерки, чавычи и кижуча можно производить путем сравнения официальных показателей вылова, данных экспорта, количества рыбы, поступающей на внутренний рынок и данных экспорта. Обсуждаемая методика учета ННН-промысла разработана для лососевого промысла, так как разные промыслы имеют свою специфику, включая направления экспорта. Ввиду этого, требуется адаптация методики применительно к каждому виду промысла (например, минтая, крабов и проч.). Нами также предлагается обсудить необходимость разработки и официального признания разработанных методик, не только для лососевых, но и для других основных объектов промысла. Одним из методов оценки ННН-промысла является сравнение данных таможенной статистики стран-экспортеров и импортеров. Подобный анализ успешно применяли наши коллеги из США для оценки величины ННН-промысла и нелегального импорта российского краба [12]. Аналогичная методика применялась для оценки ННН-вылова минтая и была представлена на Международном конгрессе рыбаков во Владивостоке в 2014 году, [13] где подверглась серьезной критике. Тем более, на наш взгляд, необходимо организовать обсуждение различных методов оценки ННН-промысла и их внедрение в повседневную практику.

Усиление мер контроля промысла

Международные средства борьбы с ННН рыбным промыслом включают в себя различные виды современных правовых средств, они должны быть закреплены в универсальных, региональных, двусторонних международных договорах и актах рекомендательного характера, а также в национальном законодательстве государств. По мнению Д.К. Бекяшева, [14] международно-правовая практика выработала различные правовые средства борьбы с ННН-промыслом. Из них наиболее эффективными являются международные договоры, правовая деятельность RFMO (РФМО), меры по ограничению торговли рыбопродукцией. Анализируя международные договоры, как средство борьбы с ННН-промыслом, автор отмечает, что правовые нормы об этом в той или иной степени закреплены во многих международных договорах, в т.ч. – в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Соглашении ООН о рыбных запасах 1995 года, Соглашении ФАО о мерах государства порта 2009 года и др. По мнению авторов, в числе специальных принципов борьбы с ННН-промыслом следует выделить:

а) широкое участие и координирование мер по предотвращению ННН-промысла между государствами, представителями отрасли, рыбохозяй-

ственной общественностью и неправительственными организациями;

б) безусловное выполнение международно-правовых и национально-правовых норм, связанных с предотвращением ННН-промысла;

в) применение всеобъемлющего и комплексного подхода для оценки последствий ННН-промысла;

г) согласование действий по недопущению ННН-промысла с принципами сохранения и долгосрочного устойчивого использования рыбных ресурсов и охраны окружающей среды;

д) прозрачность мероприятий, связанных с предотвращением ННН-промысла;

е) недопущение дискриминации по форме или по существу в отношении любого государства или его рыболовных судов, при принятии мер по борьбе с ННН-промыслом.

По мнению В.А. Спиридонова и Н.А. Дроновой, [11] незаконная, неучтенная и нерегулируемая добыча рыбы и браконьерство часто рассматриваются как синонимы, однако для лучшего понимания реальной картины использования водных биологических ресурсов эти понятия полезно разделить. Незаконный вылов – это добыча водных биологических ресурсов, произведенная с нарушением соответствующего национального или международного (вне зон национальной юрисдикции) законодательства. Хотя, с юридической точки зрения, превышение квот легально занимающимися промышленным рыболовством компаниями и индивидуальными предпринимателями и полученный, с целью прибыли, вылов лиц, не имеющих права заниматься промышленным рыболовством (вообще или в данном месте), принципиально не различаются, коренные и непосредственные причины этого незаконного вылова различны. Поэтому, в первом случае мы будем говорить о сверхнормативном промышленном вылове, а во втором – о браконьерском.

С юридических позиций к незаконному вылову должно быть отнесено и превышение нормы вылова для личного потребления представителями местного, в т.ч. коренного населения. В то же время, поскольку эти нормы достаточно произвольно устанавливаются ведомственными документами, которые не проходят регистрацию в Министерстве юстиции и не имеют, как ОДУ, формального научного обоснования, квалификация этой категории вылова, как незаконной, не бесспорна.

Однако, не вызывает сомнений, что в современных российских условиях этот вылов (назовем его сверхнормативным потребительским) вместе со сверхнормативным промышленным и браконьерским выловом составляют неучтенный вылов.

При этом в иной ситуации, когда какая-то часть сверхнормативного и браконьерского вылова может быть достаточно точно оценена, соотношение между сверхнормативным (промышленным и потребительским) и браконьерским выловом, с одной стороны, и неучтенным, с другой, не будет столь однозначным.

В общем случае сверхнормативный и браконьерский вылов являются также нерегулируемыми. Однако можно представить себе такую ситуацию, когда определенные управленческие меры приводят к изменению величины незаконного и сверхнормативного потребительского вылова и он, не меняя своей сути, оказывается, тем не менее, регулируемым в определенных пределах.

Повторим, что в условиях современного российского промысла тихоокеанских лососей и не законный (сверхнормативный промысленный и браконьерский) и сверхнормативный потребительский вылов являются неучтенными и нерегулируемыми и, чтобы их учесть, избавиться от них или, хотя бы научиться их регулировать, необходимы различные методы оценки каждого из указанных компонентов [11].

Необходимо принять необходимые законодательные акты, обеспечивающие контроль за оборотом продукции лососевых, как на региональном (в частности, Камчатский край), так и федеральном уровне [11]. Наряду с этим, выйти с законодательной инициативой об ужесточении уголовной ответственности за незаконную заготовку икры (для этого ввести понятие «незаконная заготовка икры» в правовые акты), а также об отмене Постановления Правительства РФ от 31 мая 2007 года №367 «О мерах по реализации ст. 54 ФЗ О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», которым утверждены правила реализации и уничтожения изъятых и конфискованных водных биоресурсов. В соответствии с этим Постановлением, незамедлительному уничтожению подлежат изъятые из оборота все виды тихоокеанских лососей, а также икра и крабы. В результате исполнения данного Постановления, сотни, если не тысячи тонн деликатесной продукции просто уничтожаются, даже если она соответствует всем стандартам, при этом значительная часть рыбопродукции могла бы быть использована по прямому назначению после дополнительной переработки или утилизирована в иных целях [11].

Для усиления мер контроля промысла лососевых предлагается [11]:

- повысить эффективность работы существующих органов надзора, путем регулярного проведения обучающих семинаров, предоставления информационных материалов, необходимого оборудования. Внести поправки в законодательство для облегчения процедуры задержания лиц, подозреваемых в ведении незаконного промысла; составления процессуальных документов, а также ужесточение наказания за браконьерство, что частично уже внедрено в практику;

- повысить заработную плату и социальную защищенность сотрудников низовых и средних звеньев надзорных органов при одновременном ужесточении ответственности за действия, несовместимые со статусом государственного инспектора, обеспечить возможность выплаты им премий региональными и муниципальными администрациями, а также заинтересованными ры-

бопромышленниками по итогам работы по пресечению браконьерства;

- разработать планы развития регионов и муниципальных образований, которые предложат местному населению Камчатки альтернативы незаконной деятельности по добыче биоресурсов (законная рыбопереработка, туризм) и раскроют возможности их реализации, предусматривающие необходимые инвестиции и деятельность по просвещению и образованию населения.

Ряд наших предложений уже практически были реализованы:

- предложение создать в каждом надзорном органе службы собственной безопасности для проведения служебных расследований и борьбы с коррупцией – реализовано на уровне теруправлений ФАР;

- предложение, при передаче РПУ в долгосрочное пользование, обязательным условием сделать поступление налогов от рыбохозяйственной деятельности в местный бюджет и обеспечение ими рабочих мест для местного населения, а также обеспечение гарантий соблюдения прав коренных малочисленных народов – соблюдается при проведении конкурсов при распределении РПУ (внедрено при проведении конкурсов на использование РПУ);

- наладить надлежащий контроль за вертолетами и их маршрутами в районах лососевого промысла. Для облегчения контроля за использованием авиатехники при вывозе браконьерской продукции законодательно ввести обязательное изображение государственного регистрационного номера вертолета на его нижней поверхности (помимо этого мы предлагали проводить мониторинг транспортных систем (не только дороги, но и аэропорты, морские порты), что частично делается, но, на наш взгляд в недостаточном объеме);

- наладить эффективную систему мониторинга влияния элементов инфраструктуры (например, строительства дорог) на браконьерство;

- результаты этого мониторинга необходимо использовать при проведении экологической экспертизы и общественных слушаний по промышленным проектам.;

- разработать схему, по которой компенсационные выплаты от операторов промышленных проектов за ущерб водным биологическим ресурсам будут направляться на усиление технической оснащенности и информационного обеспечения государственных природоохранных служб.

Бывший сотрудник СВТУ ФАР С.А. Путилов [15; 16] в своем обращении к Президенту России и Губернатору Камчатского края сообщает, что отсутствует общедоступная информация о наделении пользователей рыболовными участками (РУ) и квотами на вылов. Он предложил схему проверки предприятий для определения размера ущерба, причиненного незаконной заготовкой икры, с использованием данных (федеральной государственной информационной системы) ФГИС «Меркурий», позволяющих сопоставить количество выловленной рыбы с видом и количеством

выпущенной продукции, и на этом основании сделать вывод о законности деятельности предприятий. Также, по его мнению, необходимо добиваться внедрения полной переработки отходов рыбы. Существующие технологии позволяют получать такую ценную продукцию как рыбная мука, пищевой и технический рыб жир и никакого секрета не представляют. Достаточно ознакомиться с передовым опытом такого предприятия как ООО «Корякморепродукт», одним из первых, внедривших безотходное производство. С. А Путилов считает, что информация о вылове каждого конкретного пользователя ВБР должна быть открытой. И для объективной оценки вклада каждого предприятия в развитие Камчатского края и определения эффективности его работы необходимо сопоставить суммы уплаченных налогов с одной условной единицой добытой рыбы (тонны), а также знать в бюджеты каких уровней эти налоги поступают. Эта информация не является коммерческой тайной, т.к. не затрагивает взаимоотношений субъектов предпринимательской деятельности, а только субъекта и государства и должна быть общедоступной, в соответствии со ст. 2 Закона о рыболовстве (основные принципы законодательства о рыболовстве).

В публикации по ННН-промыслу лососевых [13] неправительственным природоохранным и другим заинтересованным организациям в Российской Федерации и основных странах импортерах рекомендуется:

- продолжить мониторинг ННН-вылова тихоокеанских лососей. Распространять полученную информацию среди соответствующих государственных органов и иных заинтересованных сторон с целью повышения экономической эффективности использования тихоокеанских лососей (эти же рекомендации применимы и к другим массовым объектам промысла, помимо лососевых);

- усилить сотрудничество между государственными органами, ответственными рыбаками и общественностью по обеспечению охраны нерестилищ;

- организовывать взаимодействие представителей государственной власти муниципальных образований, науки и бизнеса с целью создания экономических стимулов для долгосрочного неистощительного использования запасов тихоокеанских лососей;

- способствовать развитию института общественных инспекторов (в т.ч. из числа коренного населения), дружин охраны природы, в т.ч. студенческих.

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ННН-ПРОМЫСЛОМ

Основополагающим моментом для развития рыбной отрасли традиционно считается рост вылова и производства продукции, что не всегда правильно в условиях естественных колебаний численности промысловых объектов. Введенная ранее законодательная норма по обязательству добывать не менее 50% выделяемых предпри-

ятию квот два года подряд, наряду с интенсификацией борьбы с ННН-промыслом, привели к 25% росту вылова за последние 10 лет, но в последние два года этот рост прекратился, а часть предприятий приспособилась показывать «на бумаге» хотя бы раз в два года по неликвидным видам освоение в 50-53%, таким образом, формально выполняя свои обязательства. В этой связи целесообразно на последующий срок закрепления долей повысить порог обязательств по освоению квот вылова водных биоресурсов, по крайней мере до 70%, что и было выполнено в 2019 году. При этом, с учетом наработанной Росрыболовством правоприменительной практики по досрочному расторжению договоров на доли, в связи с недоосвоением квот, а также, принимая во внимание высокую рискованность отрасли в целом, необходимо предусмотреть в законодательстве возможность учета форс-мажорных обстоятельств, при исполнении пользователями таких обязательств.

Для повышения эффективности работы добывающих предприятий и снижения издержек судовладельцев, а также для завершения формирования прозрачной структуры отрасли необходимо принять меры по устранению возможности существования пользователей, не обладающих собственными средствами производства и не вкладывающих финансы в их содержание и развитие. Число таких «квотных рантье», которые получают прибыль, переуступая свои права на добычу ВБР другим пользователям, у которых есть необходимость загрузки своих рыбодобывающих мощностей в настоящее время значительно сократилось – на их долю приходится, по экспертным оценкам, от 250 до 400 тыс. тонн (6-9%) ежегодного вылова. В рамках действующего законодательства у таких компаний имелась реальная возможность и в дальнейшем продолжать свое безбедное существование, повышая при этом издержки добывающих и производящих продукцию предприятий. Исключение таких посредников между государством и рыбаком стало возможным за счет введения в 2016 году законодательных норм по обязательному освоению два года подряд не менее 70% выделяемых пользователю объемов квот собственным флотом или судами, находящимися в финансовом лизинге. При этом необходимо учитывать сложившуюся структуру рыбодобывающего бизнеса и предусмотреть особенности применения такой нормы в случае «группы лиц», осуществляющих свою деятельность в одной холдинговой структуре.

С целью создания условий для дальнейшей продуктивной работы предприятий и укрепления финансовой устойчивости отрасли в целом, в 2016 году законодательно развили положительно зарекомендовавшие себя принципы долгосрочного (период увеличили с 10 до 15 лет) закрепления долей квот на вылов за эффективными пользователями. Это способствовало более бережному отношению рыбаков к водным биоресурсам.

В последние годы Россией на многостороннем уровне предприняты следующие шаги:

- в 2013 году распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден Национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла;

- на 31-й сессии Комитета по рыболовству (КОФИ) ФАО в 2014 году принятые добровольные руководящие принципы в отношении действий государств-флага. Россия голосовала за этот документ;

- в июле 2015 года приарктическими странами, включая Россию, подписана Декларация, касающаяся предотвращения нерегулируемого рыболовства в «открытом море» Северного Ледовитого океана.

На двустороннем уровне:

- заключены соглашения по борьбе с ННН-промыслом с Республикой Корея (декабрь 2009 года), КНДР (январь 2012 года), Японией (сентябрь 2012 года), Китаем (декабрь 2012 года) и США (сентябрь 2015 года);

- с Канадой в июле 2012 года подписан Меморандум, который должен стать основой для соглашения по предотвращению ННН-промысла.

В дальнейшем необходимо активизировать переговорный процесс по подписанию двусторонних соглашений/меморандумов по борьбе с ННН-промыслом со всеми странами, включая Европейский союз, с которыми Россия имеет договоры о сотрудничестве в области рыболовства. В настоящее время Росрыболовство ведет переговоры с ЮАР, Намибией и другими странами о подписании меморандумов о сотрудничестве по предотвращению ННН-промысла.

Росрыболовство проводило планомерную работу по исполнению задач, поставленных в области международного рыбохозяйственного сотрудничества Концепцией развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 года № 1265-р.

Руководствуясь Стратегией развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2019 года № 2798-р, в рамках реализации проекта.

«Международное сотрудничество», в качестве приоритетных задач на 2020 год в части международной деятельности Росрыболовства представляются следующие:

- сохранение и дальнейшее развитие сотрудничества в рамках двусторонних межправительственных соглашений преимущественно с теми странами, которые способствуют осуществлению рыболовства в своих зонах российскими судами;

- продолжение участия Российской Федерации в существующих международных рыболовных организациях, а также ее присутствие во вновь создаваемых международных региональных организациях, задачей которых является регулирование рыбохозяйственной деятельности в том или ином районе Мирового океана;

- укрепление позиций Российской Федерации в вопросах регулирования рыболовства в Арктике, обеспечение российского участия в международных мероприятиях по соответствующей проблематике.

Глобальный реестр рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения.

Исследуя особенности создания Глобального реестра рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения, как средства борьбы с ННН-промыслом, Д.К. Бекяшев [17] указывает, что Глобальный реестр представляет собой всеобъемлющую базу данных, содержащую идентификационную информацию о судах, которая доступна и открыта для расширения, за счет добавления новых идентификационных модулей. В работе анализируется законодательство ведущих рыболовных государств, акты Европейского союза, касающиеся регистрации рыболовных судов в соответствующих реестрах. По мнению автора, Глобальный реестр поможет государствам принимать обоснованные решения о том, какие суда следует рассматривать как представляющие высокую степень угрозы, и каким из них должны быть предоставлены флаги, лицензии на рыболовство и доступ в порты.

Необходимость применения маркировки орудий лова как средства борьбы с ННН-промыслом

Д.К. Бекяшев [17] также отмечает, что маркировка может служить действенным инструментом в борьбе против ННН-промысла, позволяя контролирующим органам отслеживать, как используются рыболовные снасти в их водах, и кто их использует. В настоящее время в некоторых государствах существуют требования относительно маркировки орудий лова, однако отсутствуют какие-либо международные нормы, руководства или иные положения, касающиеся требований в отношении тех орудий лова, которые применяются судами в открытом море. Для решения этой проблемы ФАО инициировала консультативный процесс, направленный на разработку Международных руководящих принципов по маркировке орудий лова. Эти рекомендации уже разработаны (см. <http://www.fao.org/3/MX136RU/mx136ru.pdf>). На наш взгляд, производителям орудий лова и Агентству по рыболовству следует изучить возможность маркировки как изготавливаемых на отечественных мощностях, так и закупаемых за рубежом орудий лова. Хотя авторы данной статьи предвидят некоторые сложности в выполнении этих рекомендаций, недавно подобное решение было принято правительством Норвегии. Так что, видимо, нам нужно приглядеться к их опыту и принять аналогичные решения. Но об этом отдельный разговор.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА ФЛАГА В ПРЕДОТВРАЩЕНИИ ННН РЫБНОГО ПРОМЫСЛА

На роль международных договоров, международных актов рекомендательного характера,

национальных нормативных правовых актов и актов Европейского союза, предусматривающих соответствующие права и обязанности государства флага, указывается в публикациях [15; 18]. Ведущая роль государства флага судна в предотвращении ННН-промысла предусмотрена в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Соглашении ООН о рыбных запасах 1995 года, Соглашении ФАО по открытому морю 1993 года, а также рекомендательных актах ФАО. Кроме того, в настоящее время ряд государств, а также ЕС имеют нормативные акты, предусматривающие строгий контроль над рыболовными судами, плавающими под их флагом, что является эффективным средством борьбы с ННН-промыслом.

Есть также добровольные обязательства, которые представлены в не имеющих обязательной силы документах и содержат добровольные руководящие принципы.

Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО (KSRF). ОПРФ ФАО также инициировала использование KSRF, который был принят ФАО в резолюции 4/95. Конференция состоялась 31 октября 1995 года. Этот, не имеющий обязательной силы документ, направлен на установление «международных стандартов поведения» для ответственных практик, которые касаются сохранения, управления и освоение морских живых ресурсов. Хотя KSRF не создает юридически обоснованных обязательств, она может быть дать эффект в результате осуществления соответствующих мероприятий по выполнению норм международного права государствами-участниками, таких как, например, UNCLOS. Кроме того, несмотря на тот факт, что это добровольный инструмент, KSRF рассматривается как влиятельный инструмент в руководстве национальными правительствами в развитии своего рыболовства [17]. WWF России опубликовал этот документ с комментариями юристов, рыбаков и экологов в 2013 году [18]. Использование этого документа при обучении в ведомственных ВУЗах позволило бы лучше подготовить специалистов для управления деятельности, связанной с рыболовством и охраной ВБР.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ, СДЕРЖИВАНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ННН-ПРОМЫСЛА (РПД-ИУУ ИЛИ МПД-ННН)

В этом плане подчеркивается важность всеобъемлющего и комплексного подхода к борьбе с ННН-промыслом. В этом отношении документ призывает государства принять соответствующие меры по борьбе с ННН-промыслом, рассмотреть вопрос о неспособности государства флага выполнить свои обязанности, включая государства порта. Как и в случае с CCRF, обязательства по МПД-ННН строятся на соответствующих международно-правовых нормах документов, в частности, UNCLOS и соглашении о соблюдении требований. Кроме того, выполнение этого плана получает поддержку в виде принятия плана действий на наци-

ональном уровне (Национальный план действий для предотвращения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла, или НПД-ННН), а также планов регионального уровня (региональный план действий по предотвращению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла или RPOA-IUU).

Добровольные руководящие принципы деятельности государств флага и добровольные руководящие принципы для документирования улова.

ФАО также приняла добровольные меры: а) руководящие принципы для деятельности государств флага; б) руководящие принципы для схем документирования улова. Эти, не имеющие обязательной силы, документы дополняют международные усилия, предпринимаемые под эгидой ФАО в борьбе с ННН-промыслом. Таким образом, можно сделать вывод, что ФАО мобилизует все ключевые и решающие факторы борьбы с ННН-промыслом. К ним относятся: принятие нескольких государственных юрисдикций (государство флага, прибрежное государство и государство порта) в обеспечении соблюдения законов, а также меры по борьбе с ННН-промыслом, а также признание роли негосударственных образований в устранение всех последствий ННН-промысла. в) обмен данными с поддержкой технологии обнаружения и борьбе с ННН-промыслом.

Организации по обмену данными

Региональные планы действий (РПД) по искоренению ННН-промысла. По запросу и отчетам Секретариат RPOA может распространить эту информацию через веб-сайт RPOA и/или официальное письмо, а также обращение к соответствующим странам-участницам РПД с просьбой: запретить судну вход в порт или доступ к портовым сооружениям. **Незаконный, несообщаемый и нерегулируемый рыбный промысел и связанные с ним капитаны.** Проводятся программы и мероприятия, такие как семинары, тренинги и обмен информацией по этому поводу. Составляются списки ННН рыболовных судов и наращивается потенциал программы по мерам государства порта. Хотя РПД – это добровольный инструмент, он обеспечивает определенную основу для принятия странами индивидуальных или коллективных мер для повышения эффективности сохранения и устойчивого использования природных рыбных ресурсов и борьбы с ННН-промыслом в регионе. Эти меры включают в себя целый ряд требований к флагу и государствам порта, которым, в большинстве случаев, требуется политическая воля, значительные ресурсы и время для того, чтобы решить проблему ННН-промысла (АТЭС 2008). Расширяется также масштаб проекта Интерпола по контролю над глобальным промыслом в рамках правоприменительной инициативы, начатой в 2013 году для поддержки правоохранительных органов в 192 странах-членах организации в выявлении, предотвращении и пресечении транснациональных преступлений в области рыболовства.

Продолжение следует

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ