DOI <https://doi.org/10.18551/rjoas.2016-11.18>

**МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НАУЧНЫМ РЫБОЛОВСТВОМ
(НА ПРИМЕРЕ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)**
THE MECHANISM OF STATE MANAGEMENT IN SCIENTIFIC FISHERIES
(ON EXAMPLE OF THE ARKHANGELSK REGION)

Торцев А.М.^{1*}, научный сотрудник
Tortsev A.M., Researcher

Студёнов И.И.^{1,2}, кандидат биологических наук
Studenov I.I., Candidate of Biological Sciences

¹**Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики РАН,
Архангельск, Россия**
Federal Research Center of Complex Study of the Arctic of Russian Academy of Sciences,
Arkhangelsk, Russia

²**Северный филиал ФГБНУ «Полярный научно-исследовательский институт
морского рыбного хозяйства и океанографии имени Н.М. Книповича»,
Архангельск, Россия**
The Northern Branch of Polar Research Institute of Marine Fisheries and Oceanography
named after N.M. Knipovich, Arkhangelsk, Russia

*E-mail: torzevalex@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Рассматриваются цели, задачи, современное состояние и результаты рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (научное рыболовство) на примере Архангельской области. Исследования в данной сфере, в том числе изучение состояния запасов водных биоресурсов и среды их обитания, закономерностей распределения и динамики численности рыб, разработка рекомендаций по рациональному управлению запасами этих рыб, являются основой для функционирования рыбохозяйственного комплекса. Осуществляется рассмотрение предоставления водных биоресурсов в пользование, сравнение оснований для осуществления научного рыболовства таких как: программа выполнения работ, ежегодный план проведения ресурсных исследований водных биоресурсов, решения о предоставлении их в пользование научно-исследовательским организациям, а также разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов. Проводится сравнительный анализ типового содержания таких документов. На основе проведенного анализа сделан вывод о значительной степени совпадения их содержания. Сформированы рекомендации по совершенствованию механизма управления рыболовством, основанные на снятии избыточных административных барьеров путем исключения выдачи разрешения на осуществление научного рыболовства.

ABSTRACT

The purposes, tasks, the current state and results of fishery research (scientific fishery) are considered in case of the Arkhangelsk region. Researches in this sphere, including studying of a stock status of water bioresources and the environment of their dwelling, regularities of distribution and dynamics of number of fishes, development of recommendations about rational inventory management are a basis for functioning of a fishery complex. Consideration of granting water bioresources in use, comparison of the bases for implementation of scientific fishery (the program of performance of work, the annual plan of carrying out resource researches of water bioresources, decisions on granting them in use, permissions to catch of water bioresources) is carried out. The comparative analysis of standard contents of such documents is carried out. The conclusion is drawn on considerable extent of coincidence of their contents, on the basis of the carried-out analysis. The recommendations about improvement of the mechanism of management of fishery

based on removal of excess administrative barriers by an exception of delivery of permission to implementation of scientific fishery are created.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Водные биоресурсы, рыболовство в научно-исследовательских целях, административные процедуры, разрешение, вылов водных биоресурсов.

KEY WORDS

Water bioresources, fisheries research, administrative procedures, permission, catch of water bioresources.

Одним из традиционных занятий жителей нашей страны является рыболовство. Для населения, проживающего на побережье Белого моря, по берегам рек и озер, лов рыбы выступал как один из основных видов деятельности. В период с XVI по XVIII века рыболовство в Поморье являлось основным двигателем экономики. В промысел, переработку, строительство судов и изготовление орудий лова были вовлечены более 80 % его населения [1, с. 8-9].

В настоящее время рыбохозяйственный комплекс Архангельской области является составной частью сельского хозяйства и включает в себя: изучение состояния водных биологических ресурсов (водные биоресурсы)¹, организацию их рационального использования и сохранения, добычу, переработку и поставку готовой продукции населению [2, с. 9]. Архангельская область входит в состав Северного рыбохозяйственного бассейна и располагает существенными запасами водных ресурсов [3]. На ее территории находятся более 72 тысяч рек и ручьев общей протяженностью 260 тысяч км и 2500 озер общей площадью 500 тысяч га [4, с. 18]. В Белом море осуществляется вылов беломорской сельди, наваги, корюшки, беломорской трески, камбал, лосося атлантического (семги), горбуши и других видов [5, с. 72]. В реках и озерах региона, в основном, добывают леща, щуку, язя, судака, налима, окуня, а также атлантического лосося (семгу) и миногу. Стоит отметить, что лов рыбы и ее переработка является важным фактором импортозамещения и продовольственной безопасности региона и страны [6, с. 174].

Материалы и методы

Важнейшей целью управления рыболовством является создание условий, способствующих максимально возможному уровню воспроизводства популяций водных биоресурсов при интенсивном использовании водных биологических ресурсов. А основной задачей рационального природопользования в сфере рыболовства является его устойчивое развитие [7]. В этих целях осуществляется изучение водных биологических ресурсов и среды их обитания, проведение государственного мониторинга, поиск новых районов промысла, определение запасов водных биоресурсов и разработка мер по их сохранению [2, с. 89]. На основе полученных данных готовится прогноз сырьевой базы, что является основой для функционирования рыбохозяйственного комплекса [8, с. 71].

По мнению специалистов Продовольственной организации ООН (ФАО), исследования в сфере рыболовства и повышение точности оценки текущих и потенциальных выловов необходимы для создания достоверной картины состояния рыболовства и изучения роли рыболовства в экономике стран [9, с. 114]. Основными препятствиями на пути к обеспечению устойчивости рыболовства и аквакультуры были и остаются неприемлемые методы руководства, управления и эксплуатации ресурсов [9, с. 81]. В странах с высокой долей рыбохозяйственного комплекса в экономике (Норвегия и Исландия) стратегия долгосрочного вылова биологических ресурсов основывается на достижении устойчивой эксплуатации ресурсов [10].

¹ Водные биологические ресурсы (водные биоресурсы) - рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

Научные исследования в сфере изучения популяций водных биологических ресурсов, определения их запасов и ежегодных уловов на Севере России осуществляются с давних пор. Так, Министерством государственных имуществ Российской империи в 1859-1861 гг. проведено исследование рыбных и звериных промыслов в Белом и Ледовитом морях. При этом осуществлялось определение рыбных запасов и ежегодных уловов; распределение доходов между местными жителями, занимающимися рыболовством; описание способов лова и приготовления рыбы [11, с. 13].

В настоящее время на территории Архангельской области научные исследования в данной сфере осуществляет Северный филиал ФГБНУ «Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н.М. Книповича» (СевПИНРО). Сотрудники СевПИНРО проводят изучение состояния запасов водных биоресурсов и среды их обитания, изучение биологических параметров гидробионтов, закономерностей распределения и динамики численности рыб, разработку научно обоснованных рекомендаций по рациональному управлению запасами этих рыб, увеличению их численности.

Для реализации этих функций осуществляется рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях (далее – научное рыболовство). В Российской Федерации создана институциональная среда, в которой проводится научное рыболовство. Основаниями научного рыболовства являются: программы выполнения работ, ежегодные планы проведения ресурсных исследований водных биоресурсов, решения о предоставлении их в пользование научно-исследовательским организациям, а также разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов [12].

Основным государственным органом в данной сфере выступает Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство) и его территориальные органы. Так, до начала осуществления научного рыболовства Росрыболовством проводятся следующие административные процедуры:

1. Утверждаются программы выполнения работ при осуществлении научного рыболовства, разработанные научными организациями и согласованные в установленном порядке. Программами описывается осуществление научного рыболовства для сбора промысловой и биологической информации о состоянии водных биологических ресурсов и влиянии на них промысла, выработки мер, направленных на сохранение и комплексное использование водных биологических ресурсов, а также оперативного регулирования добычи (вылова), поиском новых районов добычи (вылова) и видов водных биологических ресурсов, которые ранее не были отнесены к объектам рыболовства, с определением общих допустимых уловов [13].
2. Утверждаются планы ресурсных исследований и государственного мониторинга водных биоресурсов на основании заявок и программ научных организаций [14].
3. Принимается решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование для осуществления научного рыболовства на основании планов ресурсных исследований [15]. Решения оформляются в виде приказов Росрыболовства о распределении квот добычи водных биоресурсов.

На основании перечисленных документов, территориальными управлениями Росрыболовства, в целях удостоверения права на добычу (вылов) водных биоресурсов, выдаются разрешения для осуществления научного рыболовства. Для получения указанного документа научными организациями уплачивается государственная пошлина, которая для юридических лиц составляет 800 рублей [2, с. 90]. В Архангельской области выдачу разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов с августа 2016 г. осуществляет Северо-Западное территориальное управление Росрыболовства. Общая схема административных процедур, необходимая для начала осуществления научного рыболовства, приведена на рисунке 1.

Рисунок 1 – Схема административных процедур, необходимых для начала осуществления научного рыболовства

В целях проведения сравнительного анализа содержания документов, на основании которых предоставляется и удостоверяется право на добычу (вылов) водных биоресурсов, рассмотрим их формы, в том числе программы выполнения научно-исследовательских и (или) контрольных работ, плана проведения ресурсных исследований водных биологических ресурсов, решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование, разрешения на их добычу (Таблица 1).

Сравнительный анализ показал, что содержание разрешения для осуществления научного рыболовства и содержание программы выполнения работ, плана ресурсных исследований и решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование в значительной степени совпадают. Так, в указанных документах содержится информация о научной организации, виде планируемого рыболовства, сведения о районе лова, виды водных биоресурсов, информация об органе и дате, утверждения документов. В большинстве документов есть информация о квотах (объемах) добычи вылова водных биоресурсов, орудиях и сроках лова. В программе также есть сведения о судне. В дальнейшем, та же самая информация повторяется в разрешении для осуществления научного рыболовства. При этом следует отметить следующее:

1. В Плана проведения ресурсных исследований водных биологических ресурсов не содержится информация о квотах (объемах) добычи водных биоресурсов и о судне. В решении о предоставлении водных биоресурсов в пользование (приказ Федерального агентства по рыболовству) отсутствует информация об орудиях, способах и сроках лова водных биоресурсов, информация о судне. Вместе с тем,

указанная информация есть в программе выполнения научно-исследовательских работ.

2. Требования к сохранению водных биоресурсов содержатся в Правилах рыболовства по соответствующим рыбохозяйственным бассейнам.
3. Назначение локальными актами лиц, ответственных за добычу (вылов) водных биоресурсов, вменено в обязанность научных организаций Правилами рыболовства по соответствующим рыбохозяйственным бассейнам [3].

Таблица 1 – Сравнение параметров форм документов [13, 15, 16, 17]

Параметр	Программа выполнения научно-исследовательских и (или) контрольных работ	План проведения ресурсных исследований водных биологических ресурсов	Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование	Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Наименование научной организации	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	есть	нет	есть	есть
Орудия, способы и сроки добычи (вылова) водных биоресурсов	есть	есть	нет	есть
Фамилия, имя, отчество капитана, информация о судне	есть информация о судне	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, утвердившего документы или выдавшего разрешение	есть	есть	есть	есть
Дата заключения утверждения документов или выдачи разрешения	есть	есть	есть	есть

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что в настоящее время происходит дублирование содержания первичных документов, на основании которых осуществляется научное рыболовство и документа, удостоверяющего такое право [18, с. 259]. В целях снятия избыточных административных барьеров целесообразно рассмотреть вопрос исключения выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов при осуществлении научного рыболовства из необходимого перечня

административных процедур (рисунок 2). Авторами ранее высказывалась целесообразность реализации аналогичных предложений относительно промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах [19].

Рисунок 2 – Схема нового механизма управления научным рыболовством в пресноводных водных объектах

Это позволит:

1. Сократить перечень необходимых административных процедур для осуществления научного рыболовства, включая сроки предоставления текущей отчетности по разрешениям.
2. Облегчить условия проведения мониторинговых работ на водных объектах, а также повысить эффективность деятельности научных организаций.
3. Повысить мобильность научных организаций при необходимости оперативно провести исследования на каком-либо водном объекте. В настоящее время оперативность ограничена временем на получение разрешительных документов.
4. Уменьшить объем затрат научных организаций на уплату государственной пошлины в условиях ежегодного снижения федерального финансирования экспедиционных рыбохозяйственных исследований [20, с. 81].
5. Оптимизировать функциональную деятельность государственных органов в условиях сокращения штатной численности.

Контроль за добычей водных биоресурсов, предоставлением сведений об их добыче и отчетности в инспекции Федеральной налоговой службы России также возможно осуществлять в рамках первичных документов, предоставляющих организациям право на проведение научного рыболовства. Предоставление информации, необходимой для осуществления контроля за рыболовством, может быть дополнительно установлено региональными Правилами рыболовства.

Таким образом, группа сотрудников организации сможет осуществлять научное рыболовство, имея при себе заверенные копии программы работ и плана ресурсных исследований, а также оригинал приказа о назначении лица, ответственного за добычу водных биоресурсов. Это позволит четко идентифицировать принадлежность научной группы к определенной организации, которой предоставлено право на добычу водных биоресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях.

Следует отметить, что такое изменение механизма осуществления научного рыболовства потребует внесения изменений в Федеральный закон от 20.12.2004 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.

Считаем целесообразным первоначально внедрить такой механизм управления научным рыболовством 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 научным рыболовством в целом будет способствовать снятию излишних административных барьеров в данной сфере.

Исследование проведено в рамках Государственного задания ФАНО России №0409-2014-0009.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Поморские рыбные промыслы / В.А. Стасенков, И.И. Студенов, А.П. Новоселов [и др.]; отв. ред. В.А. Стасенков; Федер. гос. унит. предприятие «Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н.М. Книповича», Сев. фил., 2011. – 264 с.
2. Осадчий В.М. Рыбохозяйственное законодательство: Учебник. – второе издание, дополненное и переработанное – М.: МОРКНИГА, 2013. – 276 с.
3. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 30.10.2014 г. № 414 «Об утверждении правил рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна» — URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 18.10.2016 г.).
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. Саускан В.И., Тылик К.В. Сырьевая база рыбной промышленности России: Учебник. – М.: Моркнига, 2013. – 329 с.
6. Popova O.V., Dolgova S.A. Modern state and tendencies of development of entrepreneurship in russian agribusiness // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2016. № 8 (56). P. 171-180.
7. Кибиткин А.И., Евграфова Л.Е. Рациональное природопользование, как основа управления развитием социо-эколого-экономической системы промышленного рыболовства // Журнал «Рыбное хозяйство». 2015. № 2. С. 30.
8. Торцев А.М. Особенности государственного управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2015. № 33. С. 71-75.
9. The State of World Fisheries and Aquaculture 2016. FAO. 2016. Rome. 200 p.
10. Тропникова Н.П. Управление морским промышленным рыболовством в России и за рубежом в условиях перехода к устойчивому развитию // Научно-информационный журнал «Вопросы управления». 2011. № 4 (17).
11. Щелков К.П. Исследования о состоянии рыболовства в России: Том 6. Рыбные и звериные промыслы на Белом и Ледовитом морях. Министерство государственных

- имущества / К.П. Щелков. – Санкт-Петербург: Типография В. Безобразова и комп., 1862. – 270 с.
12. Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.10.2016 г.).
 13. Приказ Федерального агентства по рыболовству от 30.01.2009 г. № 61 «О порядке согласования и утверждения программ выполнения работ при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях и рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов» — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.10.2016 г.).
 14. Постановление Правительства РФ от 13.11.2009 г. № 921 «Об утверждении Положения об осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях» — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.10.2016 г.).
 15. Постановление Правительства РФ от 15.10.2008 г. № 765 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование» — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.10.2016 г.).
 16. Постановление Правительства РФ от 22.10.2008 г. № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений» — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.10.2016 г.).
 17. Приказ Федерального агентства по рыболовству от 23.11.2011 г. № 1149 «О Плане ресурсных исследований и государственного мониторинга водных биоресурсов на 2012 год» — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18.10.2016 г.).
 18. Торцев А.М., Студенов И.И., Новоселов А.П. Об устранении избыточных административных барьеров при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях // В сборнике: Биоразнообразие: глобальные и региональные процессы материалы Всероссийской конференции молодых ученых с международным участием. Институт общей и экспериментальной биологии СО РАН. 2016. С. 259-260.
 19. Торцев А.М. Механизм государственного управления промышленным рыболовством в пресноводных водных объектах (на примере Архангельской области) // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2016. Т. 19. № 2. С. 536-542.
 20. Торцев А.М., Студенов И.И. Система государственного управления в сфере сохранения водных биоресурсов // В сборнике: Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции, № 3 г. Санкт-Петербург, 2016. – 287 с. – С. 79-82.