

Товарное рыбоводство в озёрах Урала и Западной Сибири. Проблемы и пути решения

Канд. биол. наук В.Р. Крохалевский, С.П. Давыденко – Государственный научно-производственный центр рыбного хозяйства (ФГУП «Госрыбцентр») g-r-c@mail.ru

Ключевые слова: озёра, РПУ, товарное рыбоводство, вылов рыбы, нормативные акты, проблемы

В сообщении указывается на несовершенство сложившейся системы правового регулирования товарного рыбоводства на озёрах Урала и Западной Сибири. Это порождает проблемы как с зарыблением озёр сиговыми и растительноядными рыбами, так и с выловом «дикой» рыбы на РПУ для товарного рыбоводства. Даются предложения по изменению отдельных нормативных актов.

Товарное рыбоводство на озёрах Урала и Западной Сибири, как самостоятельное и достаточно специфическое направление рыбохозяйственной деятельности, стало активно формироваться в шестидесятые годы прошлого века. Первоначально оно получило свое интенсивное развитие в связи с использованием пеляди для товарного выращивания в заморных озёрах [5]. В последующем перечень объектов зарыбления был значительно расширен за счёт других сиговых рыб или их гибридов, а также карпа (сазана) и растительноядных рыб [6].

На многих озёрах Урала и Западной Сибири сформировались специфические производственные предприятия – озёрные товарные хозяйства (ОЗТХ). Их правовой статус и рыбоводная деятельность регламентировались приказом Минрыбхоза СССР от 25.04. 1968 г. об утверждении положения об озёрном товарном (культурном) рыбном хозяйстве, в котором были чётко определены условия проведения всех производственных процессов. В своей практической деятельности рыбоводы ОЗТХ руководствовались проектом на создание ОЗТХ и рекомендациями научных организаций (РБО). На акватории озёр, входящих в состав ОЗТХ, наряду с зарыблением и отловом выращенной рыбы, выполнялись мелиоративные работы и осуществлялось гидротехническое обустройство водоёмов: регулирование уровня режима, углубление отдельных участков озёр для зимовки рыбы, строительство водоёмов-спутников [11].

Такая практика ведения озерного рыбоводства успешно осуществлялась более 20 лет. Рыбоводство в озёрах Урала и Западной Сибири обеспечивало ежегодный вылов товарной рыбы до 20 тыс. т, в том числе – 6-7 тыс. т сиговых [3]. При этом у рыбоводов не возникало никаких проблем с выловом разводимой, а также «дикой» рыбы, которая всегда присутствовала в этих озёрах. Карасю даже зачастую присваивался статус «рыбоводной» рыбы, поскольку для увеличения его численности проводились мелиоративные работы или озера зарыблялись быстро растущей формой карася, завезенной из других озёр. Некоторые рыбхозы, например, Кондинский озерный рыбхоз, занимались даже искусственным воспроизводством карася.

В двухтысячные годы, в силу экономических причин, объёмы выращивания сиговых несколько сократились но, тем не менее, они устойчиво превышали 2 тыс. тонн.

Принятие Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» (ФЗ №166) и последующих подзаконных нормативных актов, коренным образом изменило правовое регулирование озерного рыбоводства и исключило из практики такое понятие как ОЗТХ.

Товарное выращивание рыбы в озёрах в настоящее время возможно только на рыбопромысловых участках (РПУ), предоставленных пользователю по результатам конкурса для осуществления товарного рыбоводства. Зарыбление же озёр, предоставленных пользователю для промышленного рыболовства, в настоящее время рассматривается как осуществление искусственного воспроизводства ВБР. Таким образом, один и тот же вид рыбоводной деятельности (зарыбление и вылов разводимой рыбы) в настоящее время регламентируется совершенно разными нормативными актами, что создает проблемы как научным организациям (необходимо разработать прогноз ОДУ), так и хозяйствующим субъектам (получение квоты вылова и разрешения на осуществление рыболовства).

Хотя часть 3 ст. 18 «Рыбопромысловые участки» ФЗ №166 допускает многоцелевое использование РПУ, механизм реализации этого положения закона до сих пор не разработан. В результате, в субъектах федерации конкурсы на предоставление РПУ в пользование стали проводиться только для кон-



Садковое хозяйство ФГУП «Госрыбцентр» на оз. Волковское. Бонитировка производителей муксуна

Таблица 1. Перечень РПУ и их закрепление за пользователями по состоянию на 1.01.2013 г.

Субъекты федерации	Общее количество РПУ	Закреплено РПУ по результатам конкурсов		
		Товарное рыбоводство	Промышленное рыболовство	Спортивное и любительское рыболовство
1. Тюменская область	378	190	6	11
2. Курганская область	594	72	360	48
3. Челябинская область	140	64	0	24
4. Новосибирская область	629	76	183	33

кретного вида использования водоёма (промышленное рыболовство или товарное рыбоводство). Одновременно с этим, территориальные управления Росрыболовства стали проводить конкурсы на предоставление водных объектов для организации любительского и спортивного рыболовства. Таким образом, был сформирован правовой механизм, при котором каждое конкретное озеро можно было использовать только в одном конкретном направлении: промышленное рыболовство, товарное рыбоводство или для организации любительского и спортивного рыболовства, что противоречиво, сложившемуся ранее, принципу многоцелевого использования водного фонда и водных биологических ресурсов.

Перечни РПУ на водных объектах, в том числе и на озёрах, как известно, формировались в субъектах РФ, специально уполномоченными на то организациями (структурами). И здесь возникла первая серьёзная проблема. Исходя из каких объективных критериев, каждое конкретное озеро следует отнести к той или иной категории РПУ? Такое разграничение озёр по типам РПУ, с целью определения путей их наиболее рационального использования, можно было бы провести по результатам рыбохозяйственного обследования и анализа их использования в предыдущие годы. Для этого в каждом субъекте РФ следовало бы сформировать рыбохозяйственный кадастр водных объектов и разработать рекомендации по их использованию. И такие предложения неоднократно поступали от научных организаций, но они не находили поддержки. В результате, перечень озёр, включаемых в состав РПУ, и характер их использования определялся исходя из субъективных критериев, с учетом поступивших заявок от потенциальных пользователей или исходя из целей проведения конкурсов. Так, например, в Курганской области большинство озёр было выставлено на конкурс для осуществления промышленного рыболовства, а в Челябинской и Тюменской областях – для товарного рыбоводства (табл. 1).

Проведение конкурсов и закрепление РПУ за пользователями, для осуществления того или иного вида рыболовства, исключило практику многоцелевого использования озёр, о которой упоминалось ранее. Теперь, каждое озеро можно использовать только для одного конкретного вида рыболовства (промышленного или товарного) или в целях организации ЛСР, что имело крайне негативные последствия. Например, в Курганской области была полностью прекращена, существовавшая ранее, практика комплексного использования озёр [2]. По заключённым договорам большинство озёр было предоставлено для целей промышленного рыболовства, что исключило возможность использования их для целей товарного рыбоводства, то есть осуществлять зарыбление озёр.

В Тюменской области, напротив, озера предоставлялись в использование для целей товарного рыбоводства. Однако при вылове выращенной в них пеляди и карпа также возникли серьёзные проблемы, так как в уловах всегда присутствует

карась, который не является объектом рыбоводства и разрешение на его вылов не выдавалось [2]. В результате на тех озерах, которые ранее были предоставлены по конкурсу для целей товарного рыбоводства, было полностью прекращено промышленное рыболовство. Промыслом стали осваиваться только те озера, которые не вошли в перечень РПУ для товарного рыбоводства.

Оценивая сложившуюся ситуацию с использованием озерного фонда в целях товарного рыбоводства, можно заключить, что все перечисленные выше проблемы возникли в результате несовершенства нормативных актов, регламентирующих эту сферу деятельности или в силу некорректной их трактовки. Постановления Правительства РФ «О проведении конкурсов на право заключения договоров о предоставлении РПУ для целей промышленного, товарного рыболовства и для организации ЛСР [7; 8; 9] содержат требования об использовании РПУ только в одной цели, по которой проводился конкурс. Поэтому, для устранения возникшей проблемы, в перечисленные выше документы необходимо внести поправки, разрешающие использование РПУ и в иных целях, что в полной мере будет соответствовать ст. 18 ФЗ №166. Такая фраза может быть внесена в соответствующий пункт Договора о предоставлении РПУ в пользование.

Все возникающие проблемы с зарыблением озёр, закреплённых за пользователями для целей промышленного рыболовства, пелядью, рипусом и растительноядными рыбами, могут быть решены, если Росрыболовство не будет относить этих рыб к водным биологическим ресурсам. ФЗ №166 даёт четкое толкование этого понятия «водные биологические ресурсы – рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли и другие водные животные и растения, **находящиеся в состоянии естественной свободы**. На недопустимость отнесения рыбоводной рыбы к водным биологическим ресурсам указывалось и ранее [4], однако в этом направлении ничего не было сделано.

Объекты зарыбления в заморных озерах Западной Сибири не находятся в состоянии естественной свободы, не способны здесь размножаться и создавать популяции. Они могут здесь обитать лишь до тех пор, пока пользователь РПУ обеспечивает их зимовку. Следовательно, эти рыбы не должны относиться к водным биоресурсам и на их добычу не должны распространяться все требования ФЗ №166. Пелядь, рипус и растительноядные рыбы, а тем более гибриды пеляди и чира (пелчир) подпадают под определение «объекты аквакультуры – рыбы, водные беспозвоночные, которые являются объектами содержания и разведения, в том числе выращивания в полувольных или искусственно созданных условиях обитания».

Объекты зарыбления являются частной собственностью лица, осуществляющего зарыбление, и, следовательно, на их отлов не требуется какое либо дополнительное разрешение от контролирующих органов. Все требования и нормы ФЗ №166

должны распространяться только на вылов ВБР и не должны касаться тех объектов аквакультуры, которые ВБР не являются.

Исходя из приведенных выше доводов, на наш взгляд, необходимо прекратить практику трактовать зарыбление заморных озер, перечисленными выше видами рыб, как проведение работ по искусственному воспроизводству ВБР. Эти работы никакого отношения к искусственному воспроизводству ВБР не имеют еще и потому, что перечисленные виды рыб в заморных озёрах неизбежно погибнут, если пользователь РПУ не обеспечит им условия зимовки.

Анализ практики проведения конкурсов на право заключения договора о предоставлении РПУ для осуществления товарного рыбоводства выявил также ряд проблем. По установленным правилам конкурса, заявитель среди прочих документов должен представить План развития рыбоводного хозяйства на заявленный период, с расчетом объемов реализации **водных биологических ресурсов**. То есть, здесь в очередной раз разводимая рыба выступает в качестве ВБР. А как быть, если заявитель планирует использовать озеро для товарного выращивания форели в садках, которую уж никак нельзя приравнять к ВБР?

В правилах проведения конкурса не оговорено, какую информацию, кроме указанной выше, должен содержать План развития рыбоводного хозяйства. Поэтому организаторы конкурса иногда трактуют эти требования весьма расширенно. Например, в Тюменской области этот документ должен содержать, по сути дела, подробный бизнес-план развития рыбоводного хозяйства с описанием технологии выращивания рыбы и ожидаемых экономических показателей. Все эти сведения могут быть получены только по результатам специальных рыбохозяйственных исследований. То есть, заявитель РПУ, еще до начала конкурса, должен заказать проведение рыбохозяйственных исследований на озере, которое является предметом конкурса и разработать РБО – понести определённые затраты без каких-либо гарантий победы в конкурсе.

Решающее значение в плане развития рыбоводного хозяйства имеет планируемый объем выращивания ВБР. Однако в регламенте проведения конкурса нигде не оговорено право конкурсной комиссии проводить экспертизу предоставленного Плана развития и оценивать реальность достижения планируемых объемов выращивания рыбы. Так, например, при проведении конкурса в Курганской области по озеру Большой Актан площадью 383 га, заявитель в своем плане развития показал объем выращивания рыбы в количестве 303,7 т и в результате был признан победителем. Все заключения специалистов рыбохозяйственных организаций о том, что такой объем выращивания рыбы совершенно нереален (рыбопродуктивность озера в этом случае должна бы составлять 792,5 кг/га, что в 5-6 раз превышает возможные показатели) в последующем не принимались во внимание, в том числе и в Арбитражном суде по результатам конкурса.

Форма типового договора о предоставлении РПУ для осуществления товарного рыбоводства [9], заключённого по результатам конкурса, не предусматривает ответственности пользователя РПУ за не достижение, заявленных на конкурсе объемов выращивания рыбы, так что участник конкурса может заявить любые объёмы. С другой стороны, в некоторых субъектах федерации расширенно трактуют перечень обязанностей пользователя РПУ и условий, при которых договор может быть расторгнут, вплоть до возможности его расторжения администрацией области в одностороннем порядке.

Таким образом, в настоящее время нормативная база по

проведению конкурсов на предоставление РПУ для целей товарного рыбоводства не отвечает на все возникающие вопросы и нуждается в совершенствовании. Более того, на наш взгляд, при конкурсной комиссии должен работать, с правом решающего голоса, экспертный совет из независимых ученых и практиков рыбоводства, которому дано право отклонить План развития рыбоводного хозяйства, когда планируемые объёмы выращивания явно завышены.

Проведение конкурсов на право предоставления водного объекта в пользование для целей товарного рыбоводства выявило и другие проблемы:

1. Во всех субъектах РФ до 2009 г. не было РПУ для товарного рыбоводства. Но, тем не менее, отдельные организации осуществляли деятельность по товарному выращиванию и вылову рыбы вполне официально, на основании тех или иных разрешительных документов. Например, ФГУП «Госрыбцентр» были показаны объёмы товарного выращивания рыбы (в том числе в садках) на водоемах, закреплённых на основе договора на специальное водопользование для рыбохозяйственной деятельности. Однако эти данные, при подведении конкурса, комиссией были признаны недостоверными, так как выращивание рыбы осуществлялось без наличия у предприятия РПУ для товарного рыбоводства. Этот вывод был сделан на основании разъяснения органа исполнительной власти в области рыболовства – территориального управления ФАР – со ссылкой на ст. 18 ч. 2 ФЗ 166. Основная мотивировка заключается в том, что «для осуществления ..., товарного рыбоводства ... формируется РПУ». А без РПУ – товарное рыбоводство невозможно.

2. По срокам конкурсы на закрепление РПУ в разных субъектах РФ проводились в разное время: в Тюменской и Курганской областях в 2010-2011гг., а в ХМАО и Челябинской области в 2013 году. Поэтому, при проведении конкурсов, в двух последних субъектах РФ отдельные участники конкурсов из Тюменской и Курганской областей уже имели «историю» по выращиванию товарной рыбы на своих рыбопромысловых участках. Следовательно, они имели преимущества перед другими участниками, которые ранее не имели возможности заниматься рыбоводством. Это связано с тем, что критерий конкурса: *«объемы разведения (выращивания) водных биологических ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания за последние 4 года, предшествующие году проведения конкурса, либо за фактический период, предшествующий проведению конкурса в случае, если этот период менее 4 лет»*, оценивается в 30-40%.

Например, в ХМАО, в конкурсе участвовал рыбхоз из Курганской области, у которого были подтверждённые объёмы выращивания товарной рыбы на РПУ. Этот рыбхоз опередил всех по всем лотам, на которые он заявился в конкурсе (6 РПУ). Однако потом он заключил договор только на один РПУ, а от остальных отказался. Подобные действия также вызывают вопросы – возможен сговор участников конкурса. Следовательно, данный критерий уменьшает шансы на победу в конкурсе у новых рыбоводных хозяйств.

3. Отсутствие чётких критериев формирования РПУ. На конкурс в ХМАО были выставлены РПУ на реке Иртыш. Инициатором этого выступили сами потенциальные пользователи РПУ. Изначально было понятно, что товарное рыбоводство на реке невозможно и эти участки реки будут использоваться в иных целях. Однако конкурс по ним был проведён. Всё это свидетельствует о кулуарном формировании РПУ субъектами федерации.

В настоящее время у организаторов товарного рыбодоводства на озерах зачастую возникают конфликты с рыбаками-любителями. Рыболовное сообщество крайне негативно относится к самому понятию РПУ, ограничивающему их право на бесплатную рыбалку на всех водных объектах. Подобные конфликты существовали и ранее, в период работы ОЗТХ, но находилось приемлемое для обеих сторон решение этой проблемы. Часто администрация ОЗТХ разрешала на своих водоёмах организованное любительское рыболовство на тех или иных условиях [1]. В настоящее время пользователь РПУ зачастую оказывается бессильным перед нашествием рыбаков-любителей, так как не имеет никаких реальных прав по защите своих интересов.

Закон «Об аквакультуре...» принятый Государственной Думой [10], к сожалению, не отвечает на многие вопросы товарного рыбодоводства в озёрах. Например, не решает проблемы с зарыблением сиговыми рыбами РПУ для промышленного рыбодоводства, а также вопросы пресечения незаконного вылова разводимой рыбы на рыбодоводных участках. Из закона совершенно не ясно, в какой степени на рыбодоводных участках будут действовать правила рыболовства.

Не определяет Закон и условий осуществления любительского рыболовства на рыбодоводных участках. Поэтому и здесь могут возникнуть свои проблемы. Пользователь РПУ, например, может предоставить рыбакам право (оказывает услугу) ловить на платной основе в озере карпа, который, как объект зарыбления, является его собственностью. Но как быть с рыбаком, который желает ловить на озере караса (дикую рыбу) и готов выпускать в водоем случайно пойманного карпа. Ограничить его доступ на рыбодоводный участок? Каким способом?

Таким образом, в организации товарного рыбодоводства на озерах Урала и Западной Сибири существуют серьезные проблемы нормативного регулирования, которые следует решать не только в рамках закона «Об аквакультуре», но и путём уточнения отдельных положений действующих ныне подзаконных актов. Прежде всего, необходимо вернуться к практике многоцелевого использования РПУ, что предусматривается ст. 19 ФЗ № 166. Кроме того, необходимо упростить для пользователей озёрами механизм проведения мелиоративных и дноуглубительных работ, а также порядок гидротехнического обустройства водоёмов, который в настоящее время чрезвычайно усложнён. Элементарное углубление части озера, путём изъятия сапропеля, что ранее широко практиковалось в ОЗТХ, в настоящее время чрезвычайно усложнено, поскольку сопряжено с разработкой проектной документации и получением большого количества разрешительных документов.

По нашему мнению, решение отдельных вопросов товарного рыбодоводства в озёрах необходимо передать в регионы, а рыбодоводным хозяйствам придать статус ОЗТХ. На федеральном уровне необходимо создать полноценную нормативную

правовую базу, необходимую для эффективной работы рыбодоводов на всех озёрах и понятную всем потенциальным пользователям. Кроме того, необходимо обеспечить координацию деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере управления товарным рыбодоводством и разработать механизм оформления всех разрешительных документов для товарного рыбодоводства по принципу «одно окно».

Литература:

1. Крохалевский В.Р. О взаимоотношениях озёрного товарного рыбодоводства и любительского рыболовства. Тезисы докладов Второго Всесоюзного семинара (р.п Казанка, Тюменской обл. 10-12 августа 1982 г.). Тюмень. 1982.- с. 122-124.
2. Кудяшев А.А. Выступают делегаты Третьего Всероссийского съезда работников рыбного хозяйства. «Рыбное хозяйство», № 2, 2012 г. С. 12-13.
3. Литвиненко А.И. Состояние рыбодоводства на Урале и в Западной Сибири и перспективы его развития. Второй международный симпозиум «Ресурсосберегающие технологии в аквакультуре». (Адлер, 4-7 октября 1999 г.). Материалы докладов. – Краснодар, 1999.- С. 56-57.
4. Мамонтов Ю.П., Литвиненко А.И. Аквакультура в пресноводных водоёмах России. Научное издание ФГУП «Госрыбцентр». Тюмень, 2007. – 34.С.
5. Мухачёв И.С. Однолетнее выращивание товарной пеляди в озёрах Челябинской области. Автореферат дисс. на соискание учёной степени к.б.н., ГосНИОРХ, Л. 1967.- 22 с.
6. Мухачёв И.С. Озёрное рыбодоводство. М. Агропромиздат, 1989.- 161с.
7. Правила организации проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства. (В ред. Постановления Правительства РФ от 30.12. 2008 № 1078).
8. Правила организации проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства. (В ред. Постановления Правительства РФ от 10.09.2012 № 909).
9. Правила организации проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбодоводства. (В ред. Постановления Правительства РФ от 22.10.2012 № 1082).
10. Проект федерального закона № 482298-5 «Об аквакультуре (рыбодоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в третьем чтении. Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/16771.77.htm
11. Слинкин Н.П. Новые методы интенсификации озёрного рыбодоводства и рыбодоводства.- Тюмень, ТГСХА, 2009 – 151 с.

Commercial fishery in the lakes of the Urals and Western Siberia. Problems and ways for their solving

V.R. Krokhalevsky, PhD, S.P. Davydenko – State Research and Production Center of Fishery

The paper indicates the imperfection of the existing system for legal regulation of commercial fishery in the lakes of the Urals and Western Siberia. This situation generates problems concerning stocking of the lakes by whitefishes and herbivorous fish, as well as with catching of "wild" fish on the fishing grounds for commercial fishery. The suggestions are given on change of some standard acts.

Keywords: lakes, commercial fishery, objects of breeding, fishing, standard acts, problems