

Экологические аспекты планирования и реализации мероприятий по искусственному воспроизводству

И.В. Бурлаченко, А.Б. Ефимов, И.В. Яхонтова (ФГУП «ВНИРО»)

В связи с вступлением в действие в 2011-2013 гг. ряда нормативно-правовых актов, произошло существенное изменение механизма реализации мероприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов. Это не могло, в свою очередь, не привести к появлению новых, ранее неизвестных проблемных аспектов, на рассмотрении которых мы и хотели остановиться в ходе доклада и предложить возможные пути их решения.

Начать мне хотелось с обсуждавшейся в первой части сегодняшней рабочей встречи «Методики исчисления размера вреда, причинённого водным биоресурсам». Ряд положений данного нормативного документа, как показала более чем трёхлетняя практика его применения, требует очевидной корректировки. В рамках тематики нашего доклада, мы хотели бы остановиться на тех её пунктах, которые связаны с планированием и осуществлением мероприятий по компенсации вреда, причинённого водным биоресурсам посредством их искусственного воспроизводства.

Как правило, ущерб, наносимый водным биоресурсам при реализации различных видов хозяйственной деятельности в акваториях рыбохозяйственных водоёмов, связан с потерями условной рыбной продукции, слагаемой многими видами. Компенсационные же мероприятия в значительном количестве проектной документации сводятся к воспроизводству одного и иногда – двух видов. С экологической и рыбохозяйственной точки зрения это представляется неоправданным и может привести, в особенности при значительном объёме компенсационных мероприятий, к перестройкам существующих ихтиоценозов или к их низкой эффективности, ввиду непродуктивных потерь выпущенной молоди, не нашедшей себе соответствующей экологической ниши в водоёме. Возможный аргумент сторонников таких мероприятий в пользу того, что, как правило, воспроизводятся виды более ценные, чем теряемые, вряд ли можно признать верным. Ведь ценность того или иного гидробионта определяется, преимущественно, его потребительскими свойствами, а не местом в экосистеме. И более ценная в пищевом отношении стерлядь, с точки зрения полноты освоения кормовых ресурсов водоёма и консервативности мест нереста, может представлять меньший рыбохозяйственный интерес, чем, например, лещ. Императивное закрепление в **пункте 57** Методики обязательного альтернативного рассмотрения двух и более видов гидробионтов, которые могут быть выпущены в рассматриваемый водный объект, в соответствии с его приёмной ёмкостью, при реализации компенсационного мероприятия, на наш взгляд, способствовало бы решению данной проблемы.

Пункт 55 Методики содержит следующую формулировку: «Выполнение восстановительных мероприятий планируется в объёме, эквивалентном последствиям негативного воздействия намечаемой деятельности». А **пункт 57** дополняет её: «искусственное воспроизводство планируется... в количестве, эквивалентном в промысловом возврате теряемым водным биоресурсам». На практике такие формулировки ведут к крайней односторонности рекомендуемых компенсационных мероприятий в направлении выпуска наиболее дорогостоящих, из воспроизводимых в рыбохозяйственных бассейнах, видов. Типичным примером этого стала стерлядь в Центральной полосе и на юге России. Имеются подобные примеры и в большинстве других регионов. Эквивалентность в данном случае вполне справедливо толкуется правоведами как количественно равноценная, нанесённому в натуральном выражении вреду (т.е. – тоннам условной рыбной продукции), величина промыслового возврата от выпуска определённого количества молоди с учётом заложенных в Методику коэффициентов промыслового возврата и ряда других показателей. Т.е., при таком толковании абсолютно не принципиально, какой именно вид будет выпускаться. Важно, чтобы количество (кг или тонн) промыслового возврата соответствовало количеству (кг или тонн) причиненного ущерба. При таком методическом подходе, хозяйствующий субъект будет стремиться компенсировать ущерб наименее затратным видом, т.е. видом, обладающим наибольшим коэффициентом промыслового возврата и

наименьшей стоимостью выращивания. Согласующие же органы, напротив, будут стремиться и стремятся на практике к осуществлению компенсации наиболее дорогостоящим видом с наименьшим коэффициентом промыслового возврата. В таком конфликте интересов, по вполне понятным причинам, как правило, побеждает вторая сторона. Однако и та, и другая стороны при выборе объекта для реализации компенсационного мероприятия руководствуются основаниями иными, нежели рыбохозяйственная и экологическая обоснованность и целесообразность. Наряду с уже обозначенной выше проблемой, это также ведёт к односторонности проводимых компенсационных мероприятий путём искусственного воспроизводства какого-то одного наиболее привлекательного в стоимостном выражении объекта. Ранее, для предотвращения подобных перекосов, на практике использовался, дополнительно вводимый при определении объёма компенсационного мероприятия, коэффициент, отражающий разницу в стоимости воспроизводимой и теряемой продукции. Последняя определялась с учётом доминирующих видов гидробионтов в подвергающемся негативному воздействию ихтиоценозе и их средней рыночной стоимости. Представляется целесообразным, в связи с изложенным, нормативно закрепить этот, успешно апробированный на практике, подход в действующей Методике.

В завершении анализа проблем, связанных с применением Методики при планировании и реализации компенсационных мероприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, хотелось бы остановиться на вопросе реализации мероприятий капитального характера. В ранее действовавшей «Временной методике...» основной ныне механизм компенсации вреда водным биоресурсам, посредством выпуска молоди, вообще не рассматривался. Принципиальным отличием в подходе к определению затрат и осуществлению компенсационных мероприятий являлась их однозначная капитальная направленность. Конечно, далеко не всегда накопленные на соответствующих счетах средства доходили по назначению, что, впрочем, поправимо при наличии эффективных и действенных механизмов контроля. Однако такая система несла в себе гораздо более простой и удобный механизм реализации компенсационного мероприятия. От субъекта, наносящего ущерб, требовалось перечисление, определённых соответствующим расчётом, средств на внебюджетные счета бассейновых управлений рыбоохраны с целевым использованием на воспроизводство рыбных запасов. Бассейновые управления по накоплению достаточного количества средств на этом счете проводили рыбоводно-мелиоративные мероприятия капитального характера.

Сложившаяся после 2011 года практика применения Методики привела к тому, что мероприятия капитального характера в счёт реализации компенсационных мероприятий по искусственному воспроизводству перестали выполняться вовсе. Абсолютное количество компенсационных мероприятий в области искусственного воспроизводства связано с выпуском молоди гидробионтов. При этом далеко не везде существуют производственные мощности, позволяющие производить выпуск молоди в количестве эквивалентном суммарно наносимому ущербу.

Казалось бы, **пункт 56** Методики предусматривает для таких случаев проведение мероприятий капитального характера: «Создание новых, расширение или модернизация существующих производственных мощностей, обеспечивающих выполнение указанных выше мероприятий, осуществляется в случае, если в районе намечаемой деятельности (рыбохозяйственном бассейне) необходимые для проведения восстановительных мероприятий производственные мощности отсутствуют или их наличие не обеспечивает проведение восстановительных мероприятий в полном объеме». Однако пункт 58.4 этой же Методики содержит формулировку, не позволяющую учитывать капитальные вложения в проведение мероприятий по реконструкции или техническому перевооружению предприятий воспроизводственного комплекса в качестве факта выполнения компенсационного мероприятия. В соответствии с последним абзацем данного пункта «Количество личинок и/или молоди водных биоресурсов, воспроизводимых в рамках восстановительных мероприятий на компенсационном объекте для их последующего выпуска в водный объект рыбохозяйственного значения, определяется согласно **пункту 59** настоящей Методики». Т.е., конечной точкой, подтверждающей реализацию компенсационного мероприятия в рамках конкретного проекта, является не факт

направления и использования средств на реконструкцию существующих мощностей, а факт увеличившегося, по сравнению с имевшимся до реконструкции, объёма выпуска. И при этом, увеличившийся объём должен в эквиваленте соответствовать объёму нанесённого ущерба. При такой формулировке очевидно, что проведение компенсационных мероприятий путём реконструкции или технического перевооружения (как впрочем, и нового строительства) невозможно.

Между тем, каждому, наверное, понятно, что отсутствие капитальных вложений в существующие основные фонды, с учётом фактического уровня их износа, уже в самой ближайшей перспективе может привести к существенному снижению объёмов выпуска, а в конечном итоге – к полному обветшанию воспроизводственного комплекса страны. Бюджетные планы не позволяют надеяться на положительный перелом в этом вопросе. А значит – компенсационные средства представляют сейчас единственный реальный источник восстановления изношенных производственных мощностей. При этом источник – предположительно достаточно мощный. Предположительно – потому что до настоящего времени статистикой он не охвачен. И этим источником необходимо разумно распорядиться, не допуская нецелевого и неэффективного расходования средств. Вопрос создания механизма накопления и использования этих средств не является сегодня предметом нашего доклада. Это отдельная и сложная тема для дискуссии и последующего принятия ответственного и грамотного административного решения.

Нам хотелось бы остановиться на предложении по корректировке указанного **пункта 58.4** Методики. Очевидно, что для устранения несоответствия последний абзац должен быть изъят из текста данного пункта. Вместе с тем, следует отметить, что возможность фактического применения этого пункта станет возможной лишь после создания механизма накопления средств на проведение мероприятий капитального характера. Ущерб, наносимый реализацией большей части проектов, затрагивающих рыбохозяйственные объекты, как правило, не столь значителен и средства на его компенсацию, путём выполнения мероприятий капитального характера, могут быть реализованы лишь через консолидацию и накопления.

В рамках доклада следует остановиться также на некоторых положениях приказа Росрыболовства **№182 от 18.03.2013 г.**

Основной целью создания данного нормативного акта являлась разработка механизма нормативного регулирования объёмов выпуска в водные рыбохозяйственные объекты с целью недопущения переполнения приёмной ёмкости. Подобная ситуация, в частности, сложилась в своё время в реке Печора с воспроизводимой популяцией сёмги. Для предотвращения подобных явлений предусматривалось создание механизма контроля формирования и реализации Плана по искусственному воспроизводству, путём выдачи рыбохозяйственными НИИ неких рекомендаций. Создание документа такого характера полностью отвечает **пункту 58** Методики, который содержит вполне конкретную ссылку на необходимость определения приёмной ёмкости водного объекта при реализации компенсационного мероприятия посредством искусственного воспроизводства водных биоресурсов.

Отсутствие в тексте документа чёткого наименования этих рекомендаций (оно имеется в более или менее соответствующем целям документа виде лишь в приложении к приказу) сразу же породило определённый хаос. Большинство институтов восприняло (и воспринимают до настоящего времени) данные рекомендации не как рекомендации по максимально возможному объёму выпуска молоди, а просто как производственные мощности, действующих в регионе, предприятий по искусственному воспроизводству. Таким образом, вместо механизма контроля формирования и реализации Плана по искусственному воспроизводству, осуществляется, по сути, его дублирование. При этом изменения и дополнения в рекомендации вносятся практически с той же периодичностью, что и в План, в нарушение, как правило, пункта 1.1 этого же приказа, предусматривающего возможность внесения изменений только после появления новых научных данных.

Для преодоления подобных негативных тенденций, требуется чёткое нормативное определение рекомендации, как документа, отражающего приёмную ёмкость водного объекта для

упоминаемых в ней видов водных биоресурсов. Целесообразно количественно жёстко ограничить возможность внесения уточнений и дополнений в рекомендации, повысив, таким образом, ответственность их разработчиков. При этом в пункте 1.1 приказа следует уточнить положение о том, что рекомендации разрабатываются и представляются один раз в 3 года. Необходимо нормативно закрепить перечень сопровождающих рекомендации документов, подтверждающих их целесообразность, а также минимальный объём сведений, приводимых в этих документах.

Ещё одной проблемой является слабая информированность субъектов, наносящих вред водным биоресурсам о содержании указанных рекомендаций. Это порождает проблемы при планировании и последующей реализации компенсационных мероприятий, когда оказывается, что действующие рекомендации не позволяют осуществить запланированный объём выпуска водных биоресурсов в рассматриваемом рыбохозяйственном бассейне. Решение этого вопроса в настоящее время может быть осуществлено достаточно просто – путём нормативного закрепления в указанном приказе обязанности территориальных управлений Росрыболовства своевременного (не позднее 5 рабочих дней после утверждения) опубликования рекомендаций на своих официальных электронных ресурсах.

Вышеуказанные предложения целесообразно учесть при корректировке перечисленных нормативно-правовых документов.