

Справка о ННН-промысле артемии и предложения по его пресечению.

Характеристика объекта промысла и рынка

Рачок артемия относится к водным беспозвоночным, обитает в основном во внутренних водоемах (соленых озерах), а также встречается в заливе Сиваш Азовского моря. Яйца (цисты) рачка артемии служат сырьем для производства живых стартовых кормов. Находящиеся в диапаузе цисты способны сохранять жизнеспособный эмбрион в течение многих лет и воспроизводить живого рачка – науплиуса – в искусственно созданных условиях. Подвижность и высокая питательная ценность науплиусов артемии позволяет использовать их в качестве эффективного корма для личинок многих рыб и креветок на начальных стадиях их развития.

В России цисты артемии отнесены к ценным видам¹ водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается. Основные запасы артемии сосредоточены в регионах Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна (Алтайский край, Новосибирская, Омская, Курганская области и другие). Первое место по запасам занимает Алтайский край с рекомендованными объемами вылова свыше 1 тыс. тонн. В 2015 г. промысел вышел за границы Западной Сибири в связи с включением Крыма в состав Российской Федерации.

Проведение в 2013-2014 гг. в Алтайском крае конкурсов на долгосрочное закрепление рыбопромысловых участков определило основных игроков российского рынка добычи артемии. К ним относятся химический комбинат ОАО «Кучуксульфат» (пользователь озера Кулундинское) и ООО «Арсал» (пользователь озера Большое Яровое), под контролем которых по состоянию на 2015 г. находилось свыше 90% алтайских запасов артемии и около 60% всех запасов этого объекта в России. В пределах Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна добычей артемии на закрепленных рыбопромысловых участках занимается от 10 до 15 долгосрочных пользователей.

Основным рынком реализации цист артемии является Юго-Восточная Азия. Здесь выращиваются миллионы тонн креветок, в корм которым идет большая часть всех живых стартовых кормов. Свыше 90% российского экспорта приходится на КНР и Таиланд. При этом внутренний спрос на живые стартовые корма не превышает 3% общего объема производства. Потребителями цист артемии в России являются рыболовные заводы, специализирующиеся на выращивании осетровых и сиговых видов рыб, а также разводчики аквариумных рыб.

¹ Приказ Росрыболовства от 16.03.2009 N 191 "Об утверждении Перечня особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства"

Уровень ННН-промысла цист артемии в России

Уровень ННН-промысла цист артемии подлежит оценке путем анализа статистических данных об экспорте данной продукции из Российской Федерации.

Таблица 1. Объемы экспорта артемии на стадии цист за период 2014-2016 гг.

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год	Всего за 2014-2016 гг.
Объемы экспорта артемии на стадии цист, тонн, в том числе	2 062,32	1 533,01	1 706,40	5 301,73
- квотодержателями (пользователями рыбопромысловых участков)	493,60	735,89	833,86	2 063,35
- прочими экспортерами *	1 568,73	797,13	872,54	3 238,40

** экспорт артемии на стадии цист за период 2014-2016 гг. хозяйствующими субъектами, у которых отсутствуют в пользовании рыбопромысловые участки, практически полностью представляет собой легализованную продукцию ННН-промысла.*

Из вышеприведенной таблицы следует, что объем незаконной добычи артемии за период 2014-2016 гг. составил не менее 3 238 тонн, что составляет 60% от рекомендованных объемов вылова за тот же период (5 423 тонны).

В структуре экспорта доля продукции ННН-промысла составила 61% по объему и 35% по стоимости. Исходя из указанных соотношений, оборот «серого» рынка артемии за трехлетний период оценивается в 28,7 млн долларов США, или около 1,6 млрд рублей.

Прямой ущерб, причиненный государству незаконной добычей артемии в 2014-2016 гг., составил не менее 1,08 млрд рублей². Косвенный ущерб выражается в снижении налоговых поступлений и сокращении легальной занятости (денежная оценка затруднена).

В результате изъятия из легального оборота свыше трех тысяч тонн артемии, участниками рынка недополучены значительные средства, что привело к ограничению инвестиций в основные фонды и социальную сферу. Большой объем браконьерской продукции снижает конкурентоспособность производителей кормов на основе артемии на экспортных рынках.

Несоответствие объемов добычи и экспорта цист артемии в отдельных субъектах Федерации

Каждый второй килограмм экспортируемых из России цист артемии имеет браконьерское происхождение. Проиллюстрировать данный тезис

² Исчислен в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.05.1994 N 515

конкретными примерами позволяет сравнение данных по экспорту с рекомендованными объемами добычи по отдельным субъектам Федерации.

В Новосибирской области рекомендованные объемы добычи артемии за период 2012-2014 гг. составили 227 тонн. При этом за тот же период из региона экспортировано свыше 1 600 тонн этой продукции. В Забайкальском крае объемы вылова артемии не выделялись ни разу, однако экспорт за 2012-2014 гг. составил около 540 тонн.

Экспорт цист артемии из Новосибирской области только за январь-июнь 2016 года составил около 180 тонн, при том что в 2015 году рекомендованные объемы добычи этих биоресурсов в регионе составляли всего 49 тонн.

В целом за первое полугодие 2016 года из России была вывезена 871 тонна артемии; при этом доля легальных квотодержателей, имеющих заключенные на конкурсной основе долгосрочные договоры на пользование рыбопромысловыми участками, составила в этом объеме лишь 56%.

Указанные данные позволяют сделать вывод о том, что Новосибирская область и Забайкальский край относятся к субъектам Федерации, в которых производится масштабная легализация добытых браконьерами цист артемии для последующего экспорта за границу.

Скупка и легализация биоресурсов - основной фактор браконьерства

ННН-сектор в отношении цист артемии четко структурирован по уровням:

- незаконная добыча;
- скупка-накопление-перепродажа;
- легализация-экспорт.

Движущей силой браконьерства артемии являются спрос, предъявляемый на биоресурсы со стороны скупщиков, и возможности легализовать продукцию ННН-промысла.

Китай является крупнейшим потребителем незаконно добытых в России цист артемии. Спрос со стороны КНР привел на рынок России множество посредников, занятых скупкой артемии у браконьеров и их перепродажей за границу. В данном случае спрос создал предложение, способствуя укреплению материальной и кадровой базы браконьерства.

Продукция ННН-промысла попадает в КНР двумя путями. Меньшая часть переправляется через Республику Казахстан, минуя пограничный контроль (таможенный контроль на границе РФ и РК не производится). Этому способствует тот факт, что незаконное перемещение цист артемии через государственную границу РФ не классифицируется законодательством как контрабанда (в отличие от других видов водных биоресурсов). Большая часть

браконьерских цист артемии «узаконивается» внутри России и *официально* экспортируется в КНР напрямую.

В 2015 году решением Евразийской экономической комиссии введена обязательная процедура лицензирования экспорта артемии, предполагающая проверку законности происхождения водных биоресурсов. Анализ данных по обороту цист артемии за 2015-2016 гг. по сравнению с периодом 2013-2014 гг. свидетельствует о том, что данная мера не оказала значительного влияния на долю продукции ННН-промысла в общем объеме реализованных за границу биоресурсов. Введение экспортной лицензии не ограничило незаконный оборот цист артемии, а лишь привело к появлению новых способов их легализации и вывоза.

Распространенными являются следующие способы легализации:

- фиктивное освоение объемов добычи на непродуктивных или малопродуктивных водных объектах;
- фиктивное «выращивание в искусственных условиях».

Легализация через фиктивное освоение объемов добычи

Фиктивное освоение объемов добычи - предоставление недостоверной промысловой отчетности по выданным разрешениям на добычу с последующим оформлением ветеринарных сопроводительных документов на несуществующие объемы водных биоресурсов.

Данная схема получает все более широкое распространение на тех водных объектах, объемы добычи на которых выдаются неограниченному кругу заявителей, по принципу так называемой «олимпийской системы». В теории такая система должна обеспечить здоровую конкуренцию между пользователями при освоении водных биоресурсов, но ее применение на практике в данном случае оборачивается серьезными негативными последствиями. Наглядным примером реализации подобной схемы является «освоение» цист артемии в Республике Крым в 2016-2017 гг.

В 2015-2017 годах, помимо регионов Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна, объемы добычи цист артемии выделялись в Республике Крым. К началу промыслового сезона 2016 года Крым подошел с рекомендациями Росрыболовства на вылов 49 тонн артемии во внутренних водоемах. Впоследствии оказалось, что озерами вылов артемии не ограничится – Азово-Черноморское территориальное управление Росрыболовства начало в массовом порядке выдавать разрешения на добычу цист артемии в Азовском море (речь идет о заливе Сиваш).

Допустимый к изъятию запас артемии в Азовском море был определен в объеме около 100 тонн. Информация о том, была ли указанная величина обоснована исследованиями рыбохозяйственной науки – ФГБНУ «ЮгНИРО» –

применительно к конкретным географическим координатам, отсутствует в открытых источниках. Но факт остается фактом: около двух десятков пользователей получили разрешения на добычу цист артемии в Азовском море суммарным объемом почти 1400 тонн.

К концу промыслового сезона оказалось, что общий вылов цист артемии в Азовском море, *если верить отчетности пользователей*, составил около 470 тонн. Таким образом, объем выданных разрешений превысил максимально допустимую по водному объекту величину в 14 раз, а объем вылова – почти в 5 раз. В первом приближении кажется, что проблема заключается в переосвоении и возможном подрыве запасов артемии, обитающей в Азовском море. Возникает резонный вопрос - почему промысел не был остановлен при достижении 100% рекомендованного объема вылова (такая процедура прямо предусмотрена действующим законодательством о рыболовстве).

Ответ очевиден, если предположить, что выделенный в Азовском море объем добычи цист артемии был освоен лишь на бумаге. В этом случае органы рыбоохраны попросту не успели бы применить инструменты регулирования промысла, поскольку недобросовестные пользователи могли отчитаться о полном «освоении» выделенных объемов в считанные дни. По свидетельствам специалистов, в 2016 году в Азовском море не существовали необходимая высокоминерализованная среда обитания и другие природные факторы, которые бы могли обусловить наличие запасов цист артемии в объеме 470 тонн (и тем более 1400 тонн).

О фиктивном характере добычи артемии в Крыму дополнительно свидетельствует небывало высокий показатель вылова (470 тонн), составивший четверть от всего рекомендованного объема добычи этого объекта в Российской Федерации. Появление такого количества биоресурса на рынке не могло остаться незамеченным. Однако ни один из опрошенных участников рынка не увидел каких-либо признаков конкуренции со стороны «крымской» артемии.

Таким образом, в 2016 году в Республике Крым была реализована масштабная схема по легализации сотен тонн ценного вида водных биоресурсов. Полученные в Крыму разрешения на добычу артемии «всплывают» в различных регионах Западной Сибири, в том числе при проведении правоохранительными органами проверок в отношении партий артемии сомнительного происхождения.

В 2017 году фиктивное освоение объемов добычи цист артемии в Республике Крым продолжилось, составив 478 тонн по состоянию на 01.05.2017. Всего за 2016-2017 годы в Крыму были оформлены документы, позволяющие легализовать почти тысячу тонн браконьерских цист артемии, что составляет половину от ежегодных объемов (квот) добычи этого биоресурса в Российской Федерации.

Легализация через фиктивное выращивание

Фиктивное «выращивание в искусственных условиях» - оформление актов выпуска/выращивания и ветеринарных сопроводительных документов на несуществующие объемы водных биоресурсов.

До 50% всего объема браконьерской артемии минует процедуру лицензирования экспорта, поскольку декларируется при таможенном оформлении как «искусственно выращенная» (несмотря на то, что в России де-факто отсутствуют прецеденты её разведения в любых количествах). Фиктивное «выращивание» артемии чаще всего производится в одних регионах, экспорт - из других регионов.

Таблица 2. Схемы легализации цист артемии для экспорта путем фиктивного выращивания.



Примеры фиктивного «выращивания» цист артемии.

1. Свердловская область, 2014-2015 годы: индивидуальным предпринимателем «выращено» и реализовано в Новосибирскую область цист артемии в количестве не менее 100 тонн. Данные объемы использованы для легализации продукции ННН-промысла и ее отгрузки на экспорт из Новосибирской области.

2. Астраханская область, 2014 год: индивидуальным предпринимателем на *пресных* ильменях «выращено» и реализовано в Курганскую область цист артемии в количестве не менее 20 тонн. Данные объемы использованы для легализации водных биоресурсов, незаконно добытых в Курганской области.

Возможные меры по ограничению ННН-промысла цист артемии

Изменение правоприменительной практики (ужесточение контроля и мер воздействия на скупщиков и легализаторов, а также самих браконьеров).

1. Противодействие фиктивному освоению объемов добычи недобросовестными пользователями (контроль физических объемов).
2. Противодействие фиктивному выращиванию водных биоресурсов (контроль физических объемов).
3. Противодействие легализации браконьерской продукции в регионах фиктивной добычи путем невыдачи разрешений на добычу несуществующих объемов и невыдачи ветеринарных сопроводительных документов на несуществующие объемы водных биоресурсов.
4. Привлечение лиц, осуществляющих незаконную добычу водных биологических ресурсов в границах особо охраняемых природных территорий, к уголовной ответственности (пп. «г» пункта 1 ст. 256 Уголовного кодекса РФ).
5. Оформление права на добычу цист артемии только на рыбопромысловых участках (по принципу «один водоем – один пользователь»).

Изменение нормативных правовых актов в сфере незаконной добычи и незаконного оборота водных биоресурсов.

1. Наделение Росрыболовства функцией контролирующего органа, выдающего заключения на право оформления лицензий на экспорт артемии (централизация контроля «добыча-экспорт» в одном ведомстве); *требуется изменения Распоряжение Правительства РФ от 23.09.2010 N 1567-р «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на согласование заявлений о выдаче лицензий на экспорт и (или) импорт товаров».*
2. Включение цист артемии в перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 УК РФ (усиление контроля над перемещением артемии через государственную границу РФ); *требуется изменения Постановление Правительства РФ от 13.09.2012 № 923 «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».*

3. Увеличение размера такс, по которым компенсируется причиненный браконьерами ущерб; *требует изменения Постановление Правительства РФ от 25.05.1994 N 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов».*

4. Усиление административной ответственности за незаконную добычу ценных водных биоресурсов; *требует изменения "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (путем корректировки статьи 8.37. или дополнения Кодекса отдельной статьей в отношении ценных и особо ценных видов водных биоресурсов).*

5. Создание единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС) для контроля оборота ценных и особо ценных видов ВБР (по аналогии с ЕГАИС учета древесины и сделок с ней).