



Об основных положениях концепции федерального закона «Об аквакультуре»

Д-р биол. наук, чл.-кор. РАСХН А.М. Багров, канд. биол. наук В.М. Воронин – ФГУП «ВНИИПРХ»

На страницах журнала «Рыбное хозяйство» нами уже ставился вопрос о правовом обеспечении аквакультуры («РХ», 2003, № 1, с. 19–22). Речь тогда шла главным образом о товарном осетроводстве, разведении и выращивании одомашненных форм рыб, ситуации, сложившейся в сфере регулирования экспорта рыбоводной продукции. На основе анализа положительного мирового опыта было сделано заключение о том, что развитие рыбоводства будет зависеть от разработки общей стратегии, совершенствования правовой базы и правовой защищенности предприятий, устранения с отечественного рынка незаконной и контрабандной продукции. На государственном уровне эта проблема должна быть решена, в первую очередь, благодаря принятию федеральных законов.

Обобщая многочисленные пожелания организаций отрасли и некоторые практические шаги (Астраханская обл.), Департамент рыбохозяйственной политики Минсельхоза России приступил к подготовке федерального закона «Об аквакультуре». На наш взгляд, это решение весьма своевременное, важное и ответственное. Некоторое видение концепции этого закона мы излагаем в настоящей статье.

Обоснование, некоторые понятия и задачи

Известно, что наша страна обладает огромными водными ресурсами – реками, озерами, водохранилищами, внутренними морями и прибрежными водами. В этих водоемах обитает много ценных и особо ценных видов рыб. По отзывам специалистов, подтвержденным теоретическими расчетами, за счет эффективного использования биологического продукционного потенциала внутренних водоемов (Виноградов, 1985) можно получать около 1 млн т дополнительной пищевой рыбной продукции. Помимо этого у нас в стране могут быть созданы такие востребованные во всем мире направления, как товарные осетроводство, лососеводство, форелеводство, выращивание сегов и других ценных и уникальных рыб и беспозвоночных. Опыт развития аквакультуры в Китае, Японии, Норвегии и многих других странах показывает, что аквакультура – динамичная и инвестиционно привлекательная сфера деятельности и для предпринимателей, и для государства.

Задачей для законодателей являются закрепление всех имеющихся у нас в стране направлений и способов развития ак-

вакультуры и определение четких границ между сферами действия законов об охране животного мира и рыболовства, с одной стороны, и правовым обеспечением деятельности предприятий отечественной аквакультуры различных форм собственности – с другой.

Аквакультура – вид хозяйственной (предпринимательской) деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц по использованию водных биологических ресурсов для создания и получения дополнительной продукции (урожая) в виде рыбных и прочих товаров различного назначения, для чего создаются предприятия аквакультуры.

Предприятия аквакультуры для своей деятельности имеют право использовать природные и искусственно созданные водные объекты (водные ресурсы): реки, озера, водохранилища, внутренние моря, прибрежные воды приграничных морей, подземные воды (в качестве источника водоснабжения), а также прибрежные земельные участки. Важным является понимание того, что водные ресурсы, а именно: сама вода – являются для рыб и других водных животных и растений не потребляемым ресурсом, а средой обитания. Как и земель-

ные ресурсы, вода и воздух являются необходимыми для существования лесных ресурсов и самого лесного хозяйства, и никто никогда не потребует от предприятий лесного хозяйства платы за пользование водой или воздухом.

Предприятия аквакультуры используют для достижения своих целей биологический продукционный потенциал, способность к воспроизводству и массонакоплению объектов водных биологических ресурсов путем создания специализированных рыбоводных предприятий, заводов и других мер по искусственному воспроизводству, кормлению рыб в водоемах и проведению мероприятий, способствующих получению дополнительной (к природной) рыбной и другой продукции.

По предмету труда предприятия аквакультуры используют для своих целей изолированную или частично изолированную от дикой природы часть рыб, беспозвоночных и растений, являющуюся их собственностью. Все объекты аквакультуры относятся к самовосстанавливаемой части природных ресурсов, потенциал которых наиболее полно используется именно на предприятиях аквакультуры; для этих целей используются методы полной или частичной изоляции, кондиционирования среды обитания, одомашнивания и направленной селекции. В результате деятельности предприятий аквакультуры получается новый продукт (товар), по своим свойствам и признакам отличный от аналогичных продуктов (товаров), добываемых методами рыболовства или другими способами из дикой природы.

Структура предприятий аквакультуры. По местоположению и степени интенсификации процессов производства различают предприятия *пресноводной аквакультуры* и *марикультуры*, которые используют *индустриальные*, *полуиндустриальные* и *пастбищные* методы выращивания объектов водных биологических ресурсов.

Правовые отношения и правовое регулирование. Объектами правовых отношений при деятельности предприятий аквакультуры являются собственно сами

объекты водных биологических ресурсов (рыбы, водные беспозвоночные, водоросли), водные и земельные ресурсы, а также их составляющие в части установленных государством и международными соглашениями особых режимов использования (заповедные зоны, другие территории с ограниченным правом пользования), объекты редких и исчезающих видов животных и растений, подпадающих под российское и международное право.

В этом плане при подготовке федерального закона «Об аквакультуре» необходимо будет решить следующие вопросы:

1. Определение понятий и порядка использования права собственности на урожай или дополнительную продукцию в виде товаров или сырья для переработки с учетом того, что эти товары получены благодаря деятельности предприятий аквакультуры.
2. Защита права собственности и права на свободную торговлю видами товаров, которые получены собственником в виде урожая или дополнительной продукции.
3. Разграничение полномочий между хозяйствующими субъектами, действующими как предприятия аквакультуры, и природоохранными организациями.
4. Создание системы сертификации и идентификации товаров, выпускаемых предприятиями аквакультуры, которая позволит различать продукцию, полученную на этих предприятиях, от продукции, имеющей происхождение от объектов дикой природы.
5. Законодательное закрепление терминов и наименований, применяемых в сфере использования водных биологических ресурсов.
6. Определение порядка использования водных ресурсов для целей развития аквакультуры в стране и создание системы приоритетов для развития предприятий аквакультуры.
7. Определение порядка использования земельных ресурсов и прибрежных участков для создания предприятий аквакультуры и создание системы приоритетов для них.
8. Устранение административных барьеров и упрощение выдачи разрешительных документов на деятельность предприятий аквакультуры и право торговли выпускаемыми ими товарами.
9. Создание системы государственной поддержки развития и деятельности предприятий аквакультуры.
10. Создание системы подготовки кадров для предприятий аквакультуры.

Правовые отношения в сфере государственного законодательства

Гражданское законодательство. Использует понятия «плоды», «продукция», «животные», но не дает их четкого определения и не позволяет использовать эти термины в сфере деятельности предприятий аквакультуры.

Природоохранное законодательство. Дает определение понятий «животный мир», «окружающая среда», использует термины, имеющие отношение к объектам дикой природы и хозяйственному использованию природных ресурсов, существующих естественным образом. Имеет во многом запретительный характер, со многими оговорками и введением согласующих процедур. Не разделяет понятия государственной собственности в части водных биологических объектов и собственности хозяйствующих субъектов. Не дает определения понятиям «урожай», «приплод», «дополнительная продукция» и др., отражающим эффект положительного действия в части деятельности хозяйствующих субъектов. Предусмотрено поименное составление кадастров, но нет разделения на рыб диких и выращенных на рыбоводных фермах.

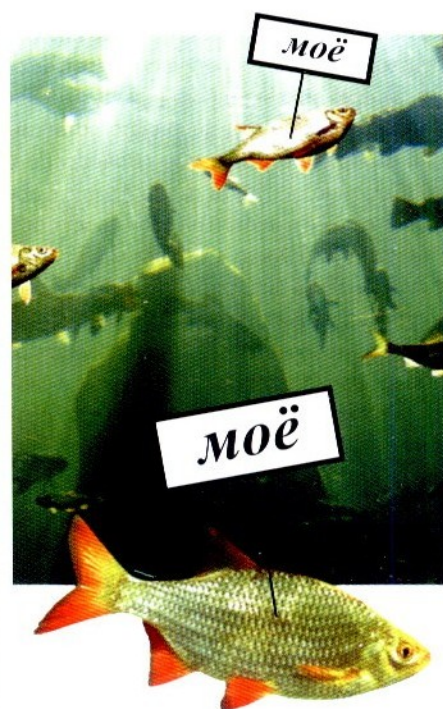
Рыбохозяйственное законодательство. В основном направлено на охрану естественных рыбных запасов и регулирование рыболовства. Не даются четкие понятия терминам «аквакультура», «деятельность предприятий аквакультуры». Опирается абстрактным термином «рыбохозяйственный водоем», имея в виду, что прежде всего это касается естественных водоемов, в которых обитают дикие виды рыб, беспозвоночных и растений. Процедура определения допустимого вылова, квот, запретов и других норм регулирования прописана без учета интересов и нужд предприятий аквакультуры; их деятельность подчинена интересам охраны диких форм водных биологических ресурсов.

Сельскохозяйственное законодательство. В части разведения и выращивания рыб, водных беспозвоночных и растений отсутствует. Законодательные нормы размыты по многим законам. Собственно определения понятий «аквакультура», «рыбное хозяйство», «рыбоводная ферма», «товарная рыба», «посадочный материал», «одомашнивание» и многих других пока еще нет.

Международное право и торговля. Наиболее развитые страны, большинство из которых во многом исчерпали свои природные ресурсы, лоббируют утверждение и распространение жестких ограничительных норм международного права по

использованию природных систем и торговле товарами, полученными из редких и исчезающих животных и растений. Часто эти нормы носят характер «зеленого движения», не имеющего отношения к развитию рационального природопользования. Задачей нашего законодательства является защита отечественных производителей редких видов продукции, которая получена в аквакультуре или иной сфере искусственного культивирования, а не в условиях дикой природы. Помимо этого необходимо приравнять все правила торговли товарами, произведенными предприятиями аквакультуры, к правилам торговли обычными товарами других предприятий, для чего должна быть отменена система квотирования и лицензирования экспорта наших товаров. Напротив, необходимо вводить нормы, защищающие наш рынок от импорта товаров, которые мы в состоянии производить на своих предприятиях. Ярким примером является Конвенция СИТЕС, практически парализовавшая развитие товарного осетроводства в России.

Общие правовые положения. Предприятия аквакультуры в своей деятельности изначально используют или объекты, изъятые из дикой природы, или объекты, уже находящиеся в процессе одомашнивания, но в обоих случаях они являются собственностью предприятия. Для выращивания рыбы и других водных объектов предприятия используют воду и водные акватории водоемов, в некоторых случаях – естественные кормовые ресурсы водоемов, береговую прибрежную полосу. Предприятия могут быть созданы на тер-





ритории сельскохозяйственных и лесных угодий, в черте населенных пунктов и городов. В связи с этим становится сложной система взаимоотношений между предприятием аквакультуры и органами государственной и муниципальной власти. Например, если предприятие выращивает рыб до жизнестойких стадий, а потом выпускает их в природный водоем для дальнейшего выращивания, то чья это рыба и по каким нормам нужно считать затраты, платежи и доходы предприятия и государства? Вода и земля (под водоем и около него) – это среда обитания для всех рыб и место деятельности предприятия. Но и для ферм по разведению крупного рогатого скота и птицы также нужны земля, вода и воздух, который также является одним из природных ресурсов.

Финансовое и налоговое право. В наших законах нет определения понятия «сельское хозяйство». Поэтому сейчас неясно, в какой сфере производства находятся предприятия аквакультуры. Сельское хозяйство имеет свои дотационные, инвестиционные, налоговые и прочие нормы. Предприятия аквакультуры зачастую рассматриваются как промышленные предприятия индустриального типа. В силу своей специфики они могут занимать большие водные и земельные угодья, зачастую комплексного назначения и, следовательно, имеющие нескольких хозяев. Эти предприятия используют в своих технологических процессах как поверхностные, так и подземные воды, имеют водоотведение и могут влиять на гидрохимический и биологический режимы водоемов, используя естественную кормовую базу природных и искусственных водоемов. У всех указанных выше ресурсов есть свои собственники, и они определяют правовой режим и платежи за пользование этими ресурсами. К сожалению, эти режимы и платежи часто несовместимы с интересами развития аквакультуры. В этом плане в законе должно быть определено место предприятий аквакультуры в системе собственников и

пользователей природными ресурсами. Необходимо исходить из факта, что аквакультура по своей сути является неотъемлемой частью сельского хозяйства со всеми вытекающими отсюда правовыми, финансовыми и налоговыми решениями. Для предприятий аквакультуры вода – это и земля, и воздух, которые совершенно необходимы для выращивания зерна, мяса и птицы.

Совместимость законов. Вопросам правового регулирования хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, посвящено много законов, постановлений Правительства и иных регламентирующих документов. Вот только некоторые из них, с которыми придется согласовывать позиции: № 24-ФЗ от 29.01.1997 г. («Лесной кодекс Российской Федерации»); № 193-ФЗ от 08.12.1995 г. («О сельскохозяйственной кооперации»); № 52-ФЗ от 24.04.1995 г. («О животном мире»); № 123-ФЗ от 03.08.1995 г. («О племенном животноводстве»); № 167-ФЗ от 16.12.1995 г. («Водный кодекс Российской Федерации»).

Итак, на суд читателей выносятся те вопросы, которые, на наш взгляд, в федеральном законе «Об аквакультуре» должны быть отражены в первую очередь. Совершенно очевидно, что требуется обстоятельное и творческое обсуждение данной проблемы учеными, специалистами и практиками. Насколько взвешенно, аргументированно и полно будут выстроены положения закона, настолько и следует рассчитывать на законодательное сопровождение такой бурно развивающейся во всем мире отрасли рыбного хозяйства, как аквакультура.

В первую очередь специалистам биологического профиля предстоит разобраться в терминологии. Правовые вопросы – это отдельная, специальная сфера деятельности, которая также требует повышенного внимания.

В заключение хотели бы отметить, что при рассмотрении проекта федерального закона «Об аквакультуре» важно найти общую точку зрения в принципиальных вопросах.



Зараженная рыба

WWF заявляет, что рыба из некоторых районов Балтики настолько заражена, что на рынках ЕС может считаться ядовитой.

С конца 80-х годов в рыбе Балтики ежегодно накапливается до 31 кг полихлорбифенила. Почти весь он заканчивает свой путь на тарелке у потребителя.

Некоторые рыбы жирных пород из Балтийского моря не соответствуют требованиям ЕС по диоксинам. В 1995 г. шведские власти даже рекомендовали женщинам детородного возраста ограничить потребление балтийской сельди и лосося из-за высокого содержания таких веществ, как фураны, диоксины и полихлорбифенолы. Швеция и Финляндия установили новые предельно допустимые концентрации диоксина (более высокие, чем в ЕС) в рыбе, поставляемой на отечественный рынок, которые будут действовать до декабря 2006 г.

У некоторых видов рыб (семга, форель, треска и калкан) в последние десятилетия появились признаки нарушения воспроизводства. Содержание бромированного пирена у сельди Балтийского моря в 50 раз выше, чем у атлантической. Поражена уже не только рыба – содержание полибромированных бифенолов (запрещенных с 2000 г.) и бромированного пирена у рыбоядных животных (тюленей, кайр и белохвостого орлана) также в 2–5 раз выше на Балтике по сравнению с Северным морем и Ледовитым океаном. Другие вредные химические вещества, такие как перфторполимеры, в последнее время обнаружены в морских свиньях и различных видах рыб и птиц.

Ричард Диксон, глава Шотландского отделения полиции WWF, отмечает, что Балтийское море – очень уязвимая экосистема, неустойчивая к загрязнению, поскольку водообмен его с Атлантическим океаном крайне незначителен. В результате зараженная вода может оставаться до 25–30 лет в пределах бассейна. Кроме того, низкая температура и ледовый покров крайне замедляют процесс разложения химических соединений.

WWF подчеркивает, что нынешнее законодательство ЕС по химическим веществам не может защитить экосистему Балтики и ее биоразнообразие от интоксикации. Однако подготавливаемое новое законодательство (REACH) сможет внести свой вклад в защиту столь уязвимого региона. Уже давно назрела необходимость определить и заменить химикаты, наиболее опасные для воспроизводства и развития морских видов животных, и REACH сможет предотвратить дальнейшее загрязнение Балтики стойкими и накапливаемыми химическими веществами.

European Fish Trader