



К вопросу о разработке федерального закона «Об аквакультуре»

Д-р с.-х. наук А.В. Жигин

Важнейшей составляющей рыбохозяйственного сектора экономики любого развитого государства является аквакультура. Интенсивное развитие этого направления – одна из главных задач, которые были определены «Концепцией развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.09.2003 г. № 1265-р.

Развитие мировой аквакультуры объективно свидетельствует о неуклонном росте ее удельного веса в общем балансе производства рыбной продукции. Так, в 1975 г. ее доля составляла около 11 % общего объема производства, а в 2000 г. – уже 32,3 %. По официальным данным ФАО, в 2002 г. общий мировой объем культивирования гидробионтов достиг 51,4 млн т, а сама аквакультура признана самой динамично развивающейся отраслью производства продуктов питания. Ожидается, что к 2010 г. общемировая продукция аквакультуры будет составлять более 50 % общего объема рыбной продукции. При этом эффективность мирового рыболовства постоянно снижается (Корнеев А.Н., Корнеева Л.А. *Рыбохозяйственное использование теплых вод в современных условиях // Итоги 30-летнего развития рыболовства на теплых водах и перспективы на XXI век: Матер. междунар. симпозиума. М., 1998; С.-Пб.: ГосНИОРХ, 1998. С. 7–12; Золотова З.К. *Мировая аквакультура на рубеже столетий: статистика и прогнозы // Актуальные вопросы пресноводной аквакультуры: Сб. научных трудов. М.: ВНИИПРХ, 2000. Вып. 75. С. 23–37; Мамонтов Ю.П. *Современное состояние и перспективы развития аквакультуры в России // I Всероссийский конгресс экономистов-аграрников по проблеме «Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении внутреннего валового продукта России». Материалы секции 5: Перспективы развития рыбного хозяйства и его роль в продовольственном обеспечении страны. Москва, 14-15 февраля 2005 г. / М.: ВНИЭРХ, 2005. С. 37–44).***

В России на фоне динамичного роста мировой аквакультуры, в силу ряда социально-экономических причин, культивирование гидробионтов сократилось почти в 2 раза. Если максимальный уровень развития аквакультуры России отмечался в конце 80-х годов прошлого века, когда она обеспечивала получение 200 тыс. т гидробионтов, то в 2004 г. было получено только 109 тыс. т (Мамонтов Ю.П. *Современное состояние и перспективы развития аквакультуры в России. С. 37–44).*

Наша страна располагает 22,5 млн га озер; 4,3 млн га водохранилищ; 1 млн га водоемов комплексного назначения; более 150 тыс. га прудов; свыше 300 тыс. м² садков и бассейнов, что создает громадные возможности для развития аквакультуры. Однако перечисленные водоемы слабо используются для этих целей (Корнеев А.Н., Корнеева Л.А. *Рыбохозяйственное использование теплых вод в современных условиях. С. 7–12; Мамонтов Ю.П., Литвиненко А.И., Скляр В.Я. *Рыбное хозяйство внутренних пресноводных водоемов России (Белая книга). Тюмень: Госрыбцентр, 2003. 66 с.; Серветник Г.Е. *Технологические и биологические основы рыбохозяйственного освоения водоемов комплексного назначения. Автореф. дис. ... д-ра с.-х. наук: 06.02.04. М., 2004. 74 с.).***

Россия обладает самой протяженной линией морского побережья – около 60 тыс. км, что объективно способствует широкому развитию марикультуры. Общая площадь мелководий прилегающих морей, пригодная для использования в целях марикультуры (без арктических и субарктических зон), составляет 0,38 млн кв. км (Морская аквакультура / П.А. Моисеев, А.Ф. Карпевич, О.Д. Романычева и др. // М.: Агропромиздат, 1985. 253 с.). Однако, несмотря на имею-

щиеся потенциальные возможности, марикультура в России находится в зачаточном состоянии, и объем ее производства в 2003 г., по экспертным оценкам, составил не более 20 тыс. т.

На I Всероссийском конгрессе экономистов-аграрников в который раз было выражено общее мнение специалистов, что аквакультура до настоящего времени не рассматривается в России как важное и перспективное направление развития рыбохозяйственного комплекса страны. Ей необоснованно отводится второстепенная роль, что указывает на игнорирование существующих возможностей и нежелание учитывать общемировые тенденции перехода от промысла к культивированию гидробионтов (Богерук А.К. *Аквакультура – перспективное направление развития рыбного хозяйства внутренних водоемов и улучшения экономики сельских территорий // I Всероссийский конгресс экономистов-аграрников по проблеме «Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении внутреннего валового продукта России». Материалы секции 5: Перспективы развития рыбного хозяйства и его роль в продовольственном обеспечении страны. Москва, 14-15 февраля 2005 г. / М.: ВНИЭРХ, 2005. С. 45–48).*

Достаточно сказать, что доля объема бюджетного финансирования аквакультуры составляет не более 5 % от государственных вложений в рыбохозяйственную отрасль. Низкая зарплата в этой сфере сдерживает приток перспективной молодежи; слабая востребованность вынуждает высококвалифицированных специалистов искать альтернативные источники существования, в том числе за рубежом. Подобные примеры можно продолжить. Однако важнее найти пути исправления сложившейся ситуации.

В этой связи важнейшей предпосылкой эффективного развития этого направления рыбохозяйственной отрасли представляется создание необходимой нормативно-правовой базы, обеспечивающей комплексный подход к государственному управлению, регулированию и эффективному функционированию аквакультуры. Отсутствие нормативно-правового регулирования в области аквакультуры, противоречивость ныне действующих нормативно-правовых актов сдерживают ее развитие, приводят к отставанию отрасли от потребностей сегодняшнего дня.

Необходимо отдать должное Минсельхозу России и его Департаменту рыбохозяйственной политики, начавшим подготовку законопроекта «Об аквакультуре».

Известно, что некоторые общие вопросы разведения, выращивания, изучения гидробионтов в аквакультуре и охраны среды их обитания косвенно затрагиваются в следующих Федеральных законах: от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Закон о животном мире); от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об Исключительной экономической зоне Российской Федерации»; от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации»; от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; от 14.05.1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»; от 03.08.1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»; от 11.06.2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; от 19.07.1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»; от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации».

Федеральным законом от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве) регламентируются вопросы аренды водных объектов рыбохозяйственного значения и рыбопромысловых участков. Затрагиваются вопросы рыболовства в целях рыбоводства, воспро-

изводства и акклиматизации. Однако полноценного правового регулирования аквакультуры в названном законе нет.

Таким образом, правовые нормы регулирования отношений в рассматриваемой области фрагментарны, разбросаны по многим нормативно-правовым актам, нередко противоречат друг другу и не учитывают в должной мере специфику отношений в данной сфере. Многие ведомственные акты, принятые во времена плановой экономики СССР, не соответствуют реалиям сегодняшнего дня.

Наиболее болезненно это обстоятельство сказывается на развитии пастбищного рыбоводства в озерах и водохранилищах, марикультуры и других направлений аквакультуры, которые тесно связаны с естественной средой обитания гидробионтов и соседствуют с рыбоводством. Зачастую, за неимением необходимых правовых норм регулирования, контролирующие государственные органы применяют к хозяйствам аквакультуры нормы, относящиеся к рыбоводству, не вникая в особенности аквакультурного производства. Понятно, что подобные юридические подходы сводят на нет все усилия и энтузиазм желающих заниматься культивированием гидробионтов.

Таким образом, необходимо на законодательном уровне сформулировать само понятие «аквакультура», так как в различных государственных документах оно трактуется по-разному или вообще отсутствует, а трактовка, данная в Законе о рыбоводстве, не выдерживает никакой критики.

В статье А.М. Багрова и В.М. Воронина, посвященной созданию концепции закона «Об аквакультуре» (Багров А.М., Воронин В.М. *Об основных положениях концепции федерального закона «Об аквакультуре»* // «РХ», 2005, № 2. С. 9–11), на наш взгляд, весьма убедительно показаны как необходимость разработки такого законопроекта, так и основные вопросы, требующие своего разрешения на законодательном уровне.

У подавляющего большинства практикующих специалистов необходимость закона не вызывает сомнений. Такая точка зрения официально поддержана Росрыболовством, Россельхознадзором, Росрыбхозом, рядом администраций субъектов Российской Федерации. Казалось бы, это очевидная и насущная потребность сегодняшнего дня.

Однако существует и альтернативное мнение, что в создании отдельного закона об аквакультуре нет необходимости, а отношения в данной сфере могут быть урегулированы в рамках уже упомянутых Закона о животном мире или Закона о рыбоводстве.

В этой связи считаем необходимым поддержать как саму идею создания самостоятельного закона «Об аквакультуре», так и публикацию вышеназванных авторов.

В соответствии со статьей 1 Главы 1 Закона о животном мире, к животному миру отнесены «совокупность живых организмов всех видов **диких** животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и **находящихся в состоянии естественной свободы**, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и Исключительной экономической зоны Российской Федерации». Кроме того, там же сказано, что «объект животного мира – организм животного происхождения (**дикое** животное) или их популяция».

Вместе с тем аквакультура – контролируемое и управляемое человеком разведение и выращивание водных организмов – главным образом, имеет дело с одомашненными гидробионтами. В аквакультуре для получения молоди и выращивания товарной продукции используется посадочный материал, получаемый в основном от маточных стад производителей, сформированных в течение длительного времени с использованием методов отбора и селекции – т.е. методами, присущими содержанию и разведению домашних (сельскохозяйственных) животных. К подобным методам, широко применяемым в аквакультуре, также относятся кормление гидробионтов искусственными кормами, направленное формирование естественной кормовой базы, осуществление рыбоводно-мелиоративных и лечебно-профилактических мероприятий, контроль и регулирование абиотических факторов среды обитания.

В этой связи подавляющее большинство объектов аквакультуры нельзя отнести к диким животным, тем более к находящимся в состо-

янии естественной свободы, и, соответственно, Закон о животном мире не может являться основным в сфере регулирования отношений в аквакультуре.

В соответствии с пунктом 1) статьи 1 Главы 1 Закона о рыбоводстве, к водным биологическим ресурсам относятся гидробионты, находящиеся в состоянии естественной свободы, каковыми, как было отмечено выше, объекты аквакультуры в подавляющем большинстве не являются. Кроме того, понятие «рыбоводство» подразумевает добычу (вылов) водных биоресурсов (т.е. изъятие диких животных из состава животного мира), а аквакультура – культивирование гидробионтов, не связанное с таким изъятием, что принципиально отличает ее от рыбоводства. Соответственно, Закон о рыбоводстве также не может быть основным в сфере регулирования отношений в аквакультуре.

Это лишь отдельный пример несоответствия существующего законодательства потребностям развития аквакультуры. Заставить работать аквакультуру по законам, относящимся к диким животным, – это все равно что заниматься животноводством на аналогичных принципах.

Таким образом, разработка и принятие закона «Об аквакультуре» крайне актуальны и объективно необходимы. В соответствии с ним будет формироваться нормативная правовая база, призванная регулировать отношения в данной области. Закон и акты, принимаемые на его основе, займут важное место в экологическом и природоохранном законодательстве и позволят устранить существующий правовой пробел.

Основной идеей законопроекта должны быть установление общих принципов регулирования и развития аквакультуры; усиление мер ее государственной поддержки, способствующих эффективному функционированию этого перспективного направления рыбохозяйственной отрасли на основе разделения полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти; осуществление единой государственной политики в области развития и поддержки данного направления рыбохозяйственной деятельности. При этом важно избежать чрезмерного зарегулирования деятельности в аквакультуре, сократить до минимума введение запретительных и ограничительных мер в тех или иных ее сферах, разграничить регулирование отношений в области аквакультуры в действующем законодательстве.

Действительно, целесообразно придать аквакультуре статус сельскохозяйственного вида деятельности в сфере рыбохозяйственного комплекса, что создаст предпосылки для распространения на нее мер государственной поддержки, предусмотренных для сельхозпроизводителей.

Необходимо законодательно закрепить систему мер, стимулирующих промышленное культивирование ценных видов рыб, их искусственное воспроизводство и привлечение инвестиций для этих целей.

Важным моментом является стимулирование использования водоемов хозяйствующих субъектов для целей аквакультуры, что будет способствовать возрождению производства гидробионтов на теплых сбросных водах промышленных предприятий.

Закрепление положения о том, что вода является не потребляемым ресурсом, а естественной средой обитания гидробионтов, создаст предпосылки для дифференцированного подхода к вопросу платежей за водопользование в целях аквакультуры.

В законе должен найти свое отражение порядок формирования, эксплуатации и государственной поддержки генофондных коллекций ценных, редких и исчезающих видов рыб и других гидробионтов.

Принятие федерального закона «Об аквакультуре» позволит создать условия для ее повсеместного развития как в прибрежных, так и во внутренних регионах России, что станет важным шагом в деле обеспечения населения Российской Федерации рыбопродукцией по доступным ценам в пределах научно-обоснованных норм потребления.

В свою очередь, ускоренное развитие аквакультуры обеспечит расширение базы налогообложения предприятий, что повысит денежные поступления в бюджеты всех уровней. Ее становление положительно повлияет на развитие производственной и социальной инфраструктур сельской местности и прибрежных зон страны, в том числе Сибири и Дальнего Востока, стимулируя расширение хозяйственной деятельности. В рамках аквакультуры получит распространение рекреационное рыбоводство, способствующее оздоровлению и организованному отдыху населения страны.