

УДК 349.42

О КОНЦЕПЦИИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ АКВАКУЛЬТУРЕ»

*Шаляпин Г.П., Московский институт права, Москва, Россия
e-mail: griha71@mail.ru*

Целесообразность подготовки концепции законопроекта

По итогам выездного заседания президиума Госсовета Российской Федерации, состоявшегося в г.Астрахани 31 августа 2007 г., Президент Российской Федерации В.Путин поручил Правительству Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона об аквакультуре [29].

В соответствии с Основными требованиями к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 [16], разработке законопроекта предшествует принятие его концепции, целесообразность подготовки которой определяется Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности либо руководителем федерального органа исполнительной власти – главным исполнителем. Указанным нормативным актом также определяются требования, предъявляемые к концепции законопроекта.

Несмотря на то, что с 2007 года заинтересованными органами исполнительной власти проводится работа по подготовке и согласованию законопроекта «Об аквакультуре» [28] без предварительно разработанной концепции, считаем важным ее подготовку, как необходимого элемента законотворческого процесса, определяющего не только процедуру создания, изменения и отмены правовых норм, но и деятельность по формированию и управлению правотворческим процессом, а также обоснованность цели этой работы. Четкое юридическое оформление идеи законопроекта в её концепции, а также тщательная последующая аналитическая работа над ней всех участников законотворческого процесса позволяют сэкономить интеллектуальные, организационные и материальные ресурсы при рассмотрении компетентными органами разных, порой некачественных и некорректных, законопроектов.

Принимая во внимание изложенное, предлагаем для ознакомления и обсуждения свой вариант концепции по законопроекту «Об аквакультуре», составленный с учетом вышеуказанных требований.

Основное содержание концепции законопроекта

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся:

Основная идея. Важнейшей составляющей рыбохозяйственного и агропромышленного секторов экономики является аквакультура (рыбоводство). Вместе с тем, она до недавнего времени не рассматривалась в России, как важный и перспективный вид хозяйственной деятельности, ей необоснованно отводилась второстепенная роль, что указывает на игнорирование существующих возможностей внутренних водоемов и нежелание учитывать общемировые тенденции перехода от промысла к культивированию гидробионтов.

Развитие мировой аквакультуры объективно свидетельствует о неуклонном росте ее удельного веса в общем балансе производства рыбной продукции. При этом, несмотря на динамичное развитие аквакультуры во многих странах мира, в России в силу целого ряда известных социально-экономических причин, культивирование гидробионтов сократилось почти в 2 раза с конца 80-х годов. Если в указанный период товарное рыбоводство в России обеспечивало получение 200 тыс. тонн гидробионтов, то в 2009 году было получено только 142 тыс. тонн, из которых 26 тыс. тонн - рыбопосадочный материал [30].

Отсутствие комплексного подхода к государственному управлению и необходимой нормативной правовой базы в области аквакультуры, противоречивость ныне действующих нормативных правовых актов не обеспечивают эффективное функционирование и значительно сдерживают развитие этого перспективного направления деятельности, способствуя её отставанию от современных потребностей государства.

Для решения существующих проблем необходимо принятие федерального закона «Об аквакультуре», основной идеей которого является усиление мер государственной поддержки развития и регулирования аквакультуры в части товарного и пастбищного рыбоводства, способствующих эффективному функционированию этого направления отрасли на основе разделения полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов управления, осуществления единой государственной политики в области развития указанного вида деятельности. Данным федеральным законом будут определены основные понятия, вве-

дены необходимые правовые нормы, устанавливающие правила пользования рыбоводными участками и определяющие право собственности на водные животные и растения (далее - объекты рыбоводства), выращенные на этих участках, а также закрепляющие меры стимулирования товарного рыбоводства и общие принципы его регулирования, способствующие развитию указанной деятельности.

Подготовка проекта федерального закона «Об аквакультуре» осуществляется во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Целью разработки проекта федерального закона «Об аквакультуре» является формирование нормативной правовой базы, устранение пробелов действующего законодательства Российской Федерации и урегулирование правоотношений в области аквакультуры, и главным образом товарного и пастбищного рыбоводства, для создания условий её устойчивого функционирования и развития как перспективного вида деятельности по выращиванию объектов рыбоводства, направленной на обеспечение населения Российской Федерации продукцией из гидробионтов по доступным ценам в пределах научно обоснованных норм потребления.

Предметом регулирования законопроекта являются отношения, возникающие в связи с осуществлением деятельности по разведению, выращиванию объектов рыбоводства.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся, следующий.

Действие законопроекта распространяется на органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные полномочиями в области регулирования сельского и рыбного хозяйств, а также индивидуальных предпринимателей, крестьянских фермерских хозяйств, юридических лиц, российских и иностранных граждан, занимающихся рыбоводством. При этом:

а) федеральные органы исполнительной власти будут осуществлять:

организацию племенного дела в рыбоводстве (выведение новых пород рыб, введение в товарное рыбоводство новых объектов разведения, генетический контроль за культивируемыми видами и породами рыб, формирование маточных стад и т.д.);

технологическое регулирование рыбоводной деятельности;

ветеринарно-санитарный контроль в рыбоводных хозяйствах;

контроль за экологическим состоянием водоемов, используемых хозяйствующими субъектами, занимающимися рыбоводством;

б) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации будут представлять хозяйствующим субъектам, занимающимся аквакультурой, акватории водных объектов для целей рыбоводства, вести реестр организаций, занимающихся товарным рыбоводством, осуществлять иные функции.

в) хозяйствующие субъекты будут обязаны предоставлять отчетность о произведенной продукции, соблюдать требования в области рыбоводства, предусмотренные ветеринарным, экологическим, гражданским и иным законодательством.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли права, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы:

Законопроект относится к законодательству, регламентирующему деятельность в сельском и рыбном хозяйствах. Он основывается на статьях 9, 36, 58, 71, 72 и пункте 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации [1].

Закон станет базовым законодательным актом, регламентирующим деятельность в области аквакультуры. В соответствии с ним будет формироваться нормативная правовая база, призванная регулировать отношения между заинтересованными субъектами, возникающими в процессе осуществления рыбоводства.

Предлагаемый закон будет иметь для российской правовой системы важное значение, так как позволит законодательно разделить хозяйственную деятельность по разведению и выращиванию объектов рыбоводства, технологически являющуюся видом сельскохозяйственной деятельности и рыбохозяйственную деятельность по осуществлению пастбищного рыбоводства и воспроизводству водных биоресурсов, направленного на пополнение запасов естественных популяций водных биоресурсов или на сохранение их биоразнообразия, которая регулируется Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [4] (далее – Закон о рыболовстве).

Данный законопроект в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» [15] относится к отрасли 090.000.000 «Хозяйственная деятельность» подотрасли

090.060.000 «Сельское хозяйство» и к отрасли 110.000.000 «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды» подотрасли 110.060.000 «Охрана и использование животного мира».

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов:

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% от общего объема производства рыбопродукции, а в 2006 г. – 56,2%. По официальным данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) [34] в 2007 г. общий мировой объем продукции аквакультуры составил 65,18 млн. тонн, а указанная деятельность признана самой динамично развивающейся отраслью производства продуктов питания. Ожидается, что к 2011 году общемировая продукция аквакультуры будет устойчиво составлять более 50% общего объема рыбной продукции. При этом эффективность мирового рыболовства неуклонно снижается, что объясняет повышение интереса к развитию аквакультуры, базирующейся на использовании пресноводных (пресноводная аквакультура) и морских (марикультура) водных объектов.

Российская Федерация располагает 22,5 млн. га озер, 4,3 млн. га водохранилищ, 0,96 млн. га водоемов комплексного назначения, около 150 тыс. га прудов, свыше 300 тыс. квадратных метров садков и бассейнов, что создает огромные возможности для развития аквакультуры, включая товарное рыбоводство [25]. Однако перечисленные водоемы пока слабо используются для этих целей.

Россия располагает 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. квадратных километров. Несмотря на имеющиеся потенциальные возможности, марикультура в России также развита крайне слабо и объем ее производства в 2009 году составил менее 5 тыс. тонн рыбы, водных беспозвоночных и водорослей [30].

Аквакультура в части товарного рыбоводства до недавнего времени не рассматривалась в России, как важное и перспективное направление развития сельскохозяйственного комплекса страны, ей и в настоящее время необоснованно отводится второстепенная роль, что указывает на недооценку биопродукционных возможностей внутренних водоемов и прибрежных морских акваторий страны для культивирования рыб и других гидробионтов, на непонимание общемировой тенденции перехода от промысла к искусственному выращиванию различных видов рыб, беспозвоночных, водорослей.

Отсутствие необходимых правовых основ, определяющих правила пользования водными объектами в целях рыбоводства, сдерживает её развитие в естественных водных объектах и другие ее направления. До сих пор в должной мере не разграничены полномочия между органами государственной власти федерального и регионального уровней в области рыбоводства. В результате в отдельных регионах осуществляются региональные программы развития данной сферы деятельности (например, в Республике Карелия, в Белгородской области), однако в большинстве регионов программные мероприятия не разрабатываются. Необходимо законодательно закрепить систему мер, стимулирующих культивирование объектов рыбоводства.

Без комплексной законодательной базы сдерживается формирование условий для выхода рыбоводства из кризиса, перехода к рыночным механизмам управления отраслью, создание соответствующей рыночной инфраструктуры, эффективной системы функционирования и развития указанной деятельности.

Учитывая замену понятий в Законе о рыболовстве в редакции Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ [5], касающихся товарного рыбоводства, необходимо обратить внимание на коллизионные нормы. Так, пунктом 18 статьи 1 данного законодательного акта вводится понятие товарного рыбоводства как «предпринимательской деятельности по содержанию и разведению, в том числе выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, их добыче (вылову) с последующей реализацией уловов водных биоресурсов». Однако пункт 1 указанной статьи предусматривает, что «водные биологические ресурсы (далее - водные биоресурсы) – рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы». При этом

пунктом 21 данной статьи к уловам водных биоресурсов отнесены кроме прочего живые, свежие, охлажденные, замороженные или обработанные водные биоресурсы, определенный объем которых добывается (вылавливается) при осуществлении товарного рыбоводства.

Кроме того, статья 10 Закона о рыболовстве противоречит Гражданскому кодексу Российской Федерации [2] (далее – Кодекс), так как в случае отнесения к водным биоресурсам водных животных и растений, являющихся объектами выращивания в товарном рыбоводстве, запрещает иметь их физическим и юридическим лицам в собственности, если они выращиваются (содержатся) в искусственно созданных сооружениях (в садках, на коллекторах и т.д.), расположенных на любом водном объекте, кроме прудов и обводненных карьеров (п.п. 1, 2). Согласно же нормам Кодекса право собственности указанных лиц на приобретаемые объекты рыбоводства может наступать по различным основаниям (договор купли-продажи (ст. 454), договор дарения (ст. 572), наследование (ст. 1110) и прочее.

Лишение права собственности хозяйствующих субъектов на законно приобретенные ими объекты культивирования, а также дополнительные обременения, предусмотренные Законом о рыболовстве, возникающие в связи с отнесением их к водным биоресурсам (определение общих допустимых уловов, квот добычи (вылова), разрешение на добычу (вылов) и т.д.), приведут к негативным последствиям для организаций товарного рыбоводства, а также развития этого направления деятельности в целом.

Объекты, выращиваемые в товарном рыбоводстве, не могут являться водными биоресурсами не только по причине того, что не относятся к понятию «ресурс», но и в связи с тем, что они имеют признаки, выведенные человеком для определенных хозяйственных целей (т.е. созданы породы, породные группы, кроссы, гибриды, одомашненные формы), и ограничены для внесения в естественную среду обитания международным и национальным природоохранным законодательством.

Таким образом, необходимо скорейшее принятие федерального закона «Об аквакультуре», предусматривающего внесение изменений в Закон о рыболовстве (с учетом действующего законодательства) в части, касающейся товарного рыбоводства.

К аквакультуре помимо товарного, пастбищного рыбоводства и рыбоводства в целях воспроизводства водных биоресурсов, должны быть отнесены иные виды выращивания рыбы, других водных животных и растений. Например, декоративное рыбоводство (для культурно-эстетических целей), рыбоводство в биомелиоративных целях (для очистки прудов, каналов и гидротехнических сооружений от обрастания водорослями и макрофитами), рыбоводство, осуществляемое в садоводческих кооперативах, на дачных участках и в подсобных сельских хозяйствах промышленных предприятий для личных нужд граждан и обеспечения работников указанных организаций продуктами питания, а также иных целях, не преследующих предпринимательских интересов.

Случаи, когда для целей товарного рыбоводства вылавливаются (добываются) водные биоресурсы, не может являться аргументом для отнесения первого вида деятельности ко второму, так как рыболовство в данном случае является вспомогательным видом деятельности по отношению к указанному виду рыбоводства. Например, добыча водных биоресурсов для целей кормления сельскохозяйственных животных также не является причиной отнесения животноводческой деятельности к рыболовству.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» [8] (далее – Закон о животном мире) регулирует отношения в области охраны и использования животного мира (ст. 2). При этом указанный законодательный акт определяет, что «животный мир - 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», а «объект животного мира - организм животного происхождения (дикое животное) или их популяция».

Таким образом, Закон о животном мире не регламентирует товарное рыбоводство как сферу деятельности по содержанию доместифицированных животных. В соответствии со статьей 3 Закона о животном мире отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Товарное рыбоводство также не является предметом регулирования Водного кодекса Российской Федерации [3], так как он устанавливает только правовой режим использования и охраны водных объектов, используемых для целей рыбоводства.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [7] содержит только положение (статья 60) о сохранении генетического фонда редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания, что относится к вопросам воспроизводства и сохранения водных биоресурсов, но не к товарному рыбоводству.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» [9] устанавливает статус и правовой режим внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны Российской Федерации, включая права Российской Федерации в ее внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне и порядок их осуществления. Порядком создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, принятым постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2000 г. № 44 [17] в целях реализации указанного Федерального закона, определяются полномочия органов государственной власти по согласованию и выдаче разрешений на выше перечисленные виды деятельности. Однако данный порядок не регламентирует создание, эксплуатацию и использование сооружений и установок, необходимых для осуществления товарного рыбоводства на указанной территории (акватории). Отсутствует такой порядок и в отношении внутренних пресноводных водоемов.

Федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» [10] и от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» [11] определяют соответственно статус континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также суверенные права и юрисдикцию Российской Федерации на указанных территориях (акваториях). Положения этих законов не предусматривают регулирование отношений в области товарного рыбоводства. В настоящее время континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации по ряду субъективных и объективных при-

чин являются недоступными с точки зрения их технического освоения в ходе аквакультурной деятельности.

Вместе с тем, на товарное рыбоводство, как подотрасль сельского хозяйства, распространяются соответствующие законодательные акты, регламентирующие различные направления деятельности в агропромышленном комплексе, а на пастбищное рыбоводство – законодательство в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Согласно статье 4 Федерального закона от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» [12] законодательство Российской Федерации в области племенного животноводства регулирует отношения в области разведения племенных животных, производства и использования племенной продукции (материала) во всех отраслях животноводства, включая рыбоводство.

Государственная поддержка организаций, являющихся производителями сельскохозяйственной продукции, в том числе продукции рыбоводства, осуществляется на основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [13].

Деятельность хозяйств, занимающихся товарным рыбоводством, зарегистрированных как крестьянско-фермерские хозяйства, регламентируется Федеральным законом от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» [14].

Федеральным законом от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» [6] предусмотрены нормы, направленные на предупреждение болезней животных (в том числе являющихся объектами аквакультуры) и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных (включая рыб).

Несмотря на наличие в некоторых законодательных актах Российской Федерации и их подзаконных актах положений, касающихся аквакультуры, осуществление товарного рыбоводства остается неурегулированным. Отсутствуют необходимые правовые основы, определяющие правила пользования водными объектами для осуществления товарного рыбоводства, права собственности на выращиваемые объекты рыбоводства с использованием естественных водоемов, разграничения полномочий между органами государственной власти в части предоставления разрешения хозяйствующим субъектам на использование водных

объектов (не имеющих важного значения для природоохранных и хозяйственных целей) преимущественно для целей товарного рыбоводства, выдачи разрешения на установку в водных объектах искусственных гидротехнических сооружений, необходимых для осуществления товарного рыбоводства, полномочия союзов (ассоциаций) производителей продукции товарного рыбоводства.

Необходимо законодательно закрепить систему государственных мер, направленных на увеличение производства продукции товарного и пастбищного рыбоводства, а также обеспечение растущей потребности населения Российской Федерации в качественной рыбопродукции широкого ассортимента в свежем и охлажденном виде. Отсутствие комплексной законодательной базы сдерживает создание условий для выхода товарного рыбоводства из кризиса, перехода к рыночным механизмам управления отраслью, формирование соответствующей рыночной инфраструктуры, эффективной системы функционирования и развития указанной деятельности.

Для решения существующих проблем необходимо принятие Федерального закона «Об аквакультуре», предусматривающего положения о государственном регулировании и развитии товарного и пастбищного рыбоводства на основе стимулирования частной инициативы и разделения полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Ряд вопросов в области товарного рыбоводства регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1999 г. № 1201 «О развитии товарного рыбоводства и рыболовства, осуществляемого во внутренних водоемах Российской Федерации» [18], Сборником нормативно-технологической документации по товарному рыбоводству (в двух томах), утвержденным приказом Минрыбхоза СССР от 24 апреля 1985 г. № 241 [26] и другими устаревшими нормативными документами.

Правовые нормы регулирования отношений в области аквакультуры, за исключением воспроизводства водных биоресурсов (регулируемого Законом о рыболовстве), были и остаются фрагментарными, разбросанными по многим нормативным актам. При этом они нередко противоречат друг другу и не учитывают в должной мере специфику отношений в области товарного рыбоводства. Многие ведомственные акты, принятые во времена плановой экономики СССР не соответствуют сложившимся в настоящее время реалиям и подлежат отмене в уста-

новленном порядке.

Аквакультура в части товарного рыбоводства – самая динамичная разновидность хозяйственной деятельности по производству продуктов питания, биологического и технического сырья, которая в нашей стране существенно уступает темпам мирового развития. Анализ законодательных и нормативных документов, принятых в ФАО, Европейском Союзе (ЕС) и ряде промышленно развитых стран показал, что рыбоводство, как направление деятельности, было включено в раздел «Рыболовство, рыбоводство» несколько десятилетий назад по причине того, что объектом разведения была рыба. В этот период доля аквакультуры в мировом рыболовстве была крайне мала и основной задачей рыбоводства являлось воспроизводство естественных рыбных запасов с целью пополнения промысловых запасов природных водных биологических ресурсов или сохранение биоразнообразия гидробионтов. В последние годы аквакультура развивается быстрыми темпами в результате чего в настоящее время доля продукции аквакультуры в общем объеме добычи гидробионтов в мире достигла 50 % и по прогнозам экспертов ФАО к 2030 году объемы вылова и производства рыбы стабильно сравняются. В ряде развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона аквакультура стала важным фактором трудоузанности сельского населения и основным источником поступления валюты.

Современная аквакультура, за исключением воспроизводства водных биоресурсов, – самостоятельный, независимый от рыболовства, вид деятельности с широким использованием зоотехнических приемов формирования и эксплуатации племенных ремонтно-маточных стад одомашненных форм, пород и кроссов рыб, являющихся объектами товарного рыбоводства. При этом указанные объекты культивируются в контролируемых и регулируемых условиях, включая интенсивное и индустриальное выращивание, с целенаправленным производством рыбной продукции необходимого качества, имеющей конкретного собственника.

В отличие от Российской Федерации в других странах (Китай, Норвегия, США, Канада, Великобритания, Франция, Польша, Венгрия и др.) развитие товарного рыбоводства регламентируется специальными законами об аквакультуре, либо комплексом законодательных и нормативных актов, охватывающих отдельные стороны культивирования гидробионтов. Кроме этого ЕС вопросы аквакультуры регулирует отдельными Директивами. ФАО в 1995 году был принят Кодекс

поведения для ответственного подхода к рыбному хозяйству в части аквакультуры [24], а в 2004 году – программный документ под названием «Перспективы развития мировой аквакультуры на ближайшие десятилетия» [33].

Российской Федерации необходимо нести ответственность по выполнению (соблюдению) обязательств, предусмотренных международными договорами (соглашениями) в области аквакультуры (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, Рига, 21 июля 1992 года [21], Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, Киев, 24 сентября 1992 года [22], Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, Москва, 16 июня 1994 года [23], и прочие.).

В целях создания правовых основ, способствующих развитию товарного и пастбищного рыбоводства предлагается принять соответствующий федеральный закон, в котором будут предусмотрены положения, касающиеся:

введения основных понятий: объекты товарного рыбоводства, марикультура, прудовое рыбоводство, индустриальное рыбоводство, озерно-товарное рыбоводство, видов хозяйств товарного рыбоводства, одомашненная форма водных животных, порода водных животных, рыбоводно-биологическое обоснование рыбоводной деятельности, коэффициенты промыслового возврата водных биоресурсов и другие;

уточнения терминов: аквакультура, рыбоводство, товарное рыбоводство, уловы водных биоресурсов;

разграничения полномочий органов государственной власти по выдаче разрешения на установку в водных объектах гидротехнических сооружений, необходимых для осуществления рыбоводства;

установления права собственности хозяйствующих субъектов на объекты рыбоводства, изъятые из среды их обитания, а также научно обоснованные нормы объёмов данного изъятия;

предоставления союзам (ассоциациям) производителей рыбоводной продукции права участия в решении вопросов, касающихся рыбоводства;

установления порядка создания и эксплуатации рыбоводных хозяйств, включая хозяйства марикультуры и озерно-товарные хозяйства;

совершенствования системы экологического, санитарно-ветеринарного и селекционно-племенного контроля в рыбоводстве;

установления полномочий органов государственной власти по согласованию и утверждению рыбоводно-технологических требований к выращиванию объектов рыбоводства;

признания экологических требований, предусмотренных рыбоводно-технологическими нормативами, являющихся основополагающими при расчете параметров водопользования и оценке экологического состояния рыбоводных хозяйств;

предоставления федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочий в области регулирования рыбоводства;

определения порядка предоставления акваторий водных объектов и их участков для целей товарного рыбоводства;

введения понятия и порядка осуществления государственного контроля и надзора в области рыбоводства, а также определения органа, наделенного указанными контрольно-надзорными функциями;

возмещения ущерба, причиненного нарушением законодательства об аквакультуре.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона:

Стремительный рост населения Земли (по прогнозам до 8,5 млрд. человек к 2015 году) остро ставит перед мировым сообществом вопрос об его обеспечении в третьем тысячелетии продовольствием и другими видами биологического сырья. Общеизвестно, что дефляция ресурсов - источник потенциальных конфликтов в мире, делающих развитие биотехнологий фактором национальной безопасности.

Развивая аквакультуру, рыбные отрасли во всех странах осуществляют одновременный переход от технологий первого и второго поколений (собираательство, выращивание) к технологиям третьего поколения – глубокая переработка собранного и выращенного, широкое использование генетических ресурсов гид-

робионтов, как биотехнологического сырья. В связи с этим рыбной отрасли России следует опираться не только на рыболовство (собирательство), но и опережающими темпами развивать рыбоводство.

Принятие Федерального закона «Об аквакультуре» будет иметь следующие позитивные последствия:

повышение устойчивости финансового положения хозяйствующих субъектов, занимающихся рыбоводством, создание условий для привлечения инвестиций, направленных на развитие данного вида деятельности;

правовое урегулирование отвода акваторий водных объектов и прибрежных земель для расширения и строительства новых рыбоводных хозяйств;

более полное развитие внутриотраслевых связей науки с производством, а также рост смежных производств, таких как производство кормов, кормовых добавок, рыбоводного инвентаря и оборудования;

укрепление социальной сферы за счет увеличения рабочих мест в процессе развития хозяйствующих субъектов, занимающихся рыбоводством, улучшения благосостояния и качества питания населения, его оздоровления, развития рекреационной деятельности;

развитие договорных начал в области рыбоводства, обеспечивающих взаимную ответственность сторон договора, в том числе касающихся предоставления в пользование рыбоводных участков;

возмещение недостатка пищевой рыбопродукции, получаемой от рыболовства (в условиях снижения естественных рыбных запасов) за счёт объектов рыбоводства.

Потребление рыбной продукции в России на душу населения в 2009 году составило около 14 кг в год, что ниже биологической нормы 18,6 кг/чел/год [25].

Только развитие товарного рыбоводства в ближайшей перспективе позволит улучшить снабжение населения Российской Федерации продукцией из гидробионтов по доступным ценам, повышению среднедушевого потребления рыбных товаров в пределах научно обоснованных норм и тем самым способствовать обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации, оздоровлению населения.

Финансово-экономическая оценка последствий принятия законопроекта базируется на данных ведущих научно-исследовательских и проектно-конструкторских

организаций рыбного и сельского хозяйства (ВНИРО, ВНИЭРХ, ГосНИОРХ, КрасНИИРХ, ВНИИПРХ, Востсибрыбцентр, АзНИИРХ, Госрыбцентр, КаспНИРХ, ФСГЦР, ВНИИР), с официальной позицией которых по данному вопросу можно ознакомиться на их официальных сайтах, перечисленных на интернет-порталах соответствующих органов, которым они подведомственны [31; 32], а также отчетно-статистических материалах действующих рыбоводных предприятий [30].

В соответствии с научными и проектными разработками при благоприятных условиях, которые может обеспечить закон, продукция аквакультуры в Российской Федерации достигнет в 2020 году 410 тыс. тонн на сумму 60 млрд. рублей при современном объеме 105 тыс. тонн товарной рыбоводной продукции стоимостью 14,7 млрд. рублей. При этом произойдут изменения видового состава продукции аквакультуры в сторону увеличения доли осетровых, лососевых, других наиболее ценных рыб, а также нерыбных объектов: крабов, моллюсков, иглокожих, прочих беспозвоночных и водорослей, рыночная стоимость которых значительно превышает цену карпа и растительноядных рыб, составляющих основу современного ассортимента культивируемых объектов [25].

При увеличении (приросте) стоимости продукции рыбоводства на 45,3 млрд. рублей и рентабельности 25 %, поступления в бюджет возрастут от налога на прибыль при ставке налога 24 % - 2,67 млрд. рублей, от налога на добавленную стоимость – при ставке 14 % (10 % для карпа, растительноядных рыб и 18 % для деликатесных видов) – 5,34 млрд. рублей. Отчисления от заработной платы, доля которой в затратах на производство продукции рыбоводства достигает 35 % при норме отчислений в 26,3 %, составит 3,25 млрд. рублей. Итого, по трем основным направлениям налогообложения, в бюджет дополнительно поступит 11,26 млрд. рублей ежегодно.

Развитие в Российской Федерации рыбоводства будет способствовать росту продукции и услуг в других отраслях (производство кормов, тароупаковочных материалов, оборудования), увеличит занятость населения, в том числе в сельских и окраинных районах страны.

5. Принятие закона потребует внесение изменений в следующие законодательные акты Российской Федерации:

а) в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [4];

б) в постановления Правительства Российской Федерации:

от 19 января 2000 г. № 44 «Об утверждении Порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации» [17];

от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» [19];

от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» [20].

Также потребуется отмена приказов Минрыбхоза СССР:

от 24 апреля 1985 г. № 241 «Об утверждении Отраслевого сборника нормативно-технологической документации по товарному рыбоводству» [26]. При этом потребуется принятие нормативных актов Минсельхоза России об утверждении рыбоводно-технологических требований по выращиванию (разведению) объектов аквакультуры;

от 1 октября 1984 г. № 506 «Об утверждении Положения о порядке перевода озер и других водоемов под выращивание товарной рыбы и рыбопосадочного материала» [27]. Порядок предоставления акваторий водных объектов для целей товарного рыбоводства, предусмотренный законопроектом, необходимо будет утвердить нормативным актом Правительства Российской Федерации.

Реализация предлагаемого проекта закона не потребует дополнительных расходов средств федерального бюджета. Осуществление государственными органами исполнительной власти полномочий, предусмотренных указанным документом, также не предполагает дополнительных затрат или увеличения численности служащих данных органов, так как подобные функции ими выполняются в рамках реализации действующего законодательства: осуществляется государственная политика и нормативно-правовое регулирование аквакультуры, определяются границы рыбопромысловых участков и формируются документы на предоставление их в пользование, ведется перечень данных участков и реестр пользователей водными биоресурсами, функционируют комиссии по рассмотрению заявочных материалов на участие в конкурсах на закрепление этих участков, ведется сбор и анализ статистической информации по производству и реализации рыбоводной продукции, и т.д.

Библиографические источники

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.// Российская газета, № 7, 21.01.2009.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации от 18.12.2006 № 230-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 25.12.2006, № 52 (1 ч.), ст. 5497.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 05.06.2006, № 23, ст. 2381.
4. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»// Собрание законодательства РФ, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.
5. Федеральный закон от 03.12.2008 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 08.12.2008, № 49, ст. 5748.
6. Закон Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»// Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РФ, 17.06.1993, № 24. ст. 857.
7. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»// Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.
8. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»//Собрание законодательства РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.
9. Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3833.
10. Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 04.12.1995, № 49, ст. 4694.
11. Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6273.
12. Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»// Собрание законодательства РФ, 07.08.1995, № 32, ст. 3199.
13. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»// Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 27.
14. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»// Собрание законодательства РФ, 16.06.2003, № 24, ст. 2249.
15. Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов»// Собрание законодательства РФ, 20.03.2000, № 12, ст. 1260.
16. Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»// Собрание законодательства РФ, 06.08.2001, № 32, ст. 3335.
17. Постановление Правительства РФ от 19.01.2000 № 44 «Об утверждении Порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 24.01.2000, № 4, ст. 396.
18. Постановление Правительства РФ от 31.10.1999 № 1201 «О развитии товарного рыбоводства и рыболовства, осуществляемого во внутренних водоемах Российской Федерации»// Законы России. 12.11.2007. URL: http://lawrussia.ru/texts/legal_517/doc517a164x233.htm (дата обращения: 08.07.2010).

19. Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 23.06.2008, № 25, ст. 2983.
20. Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству»// Собрание законодательства РФ, 23.06.2008, № 25, ст. 2979.
21. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, Рига, 21.07.1992.// Сборник международных соглашений РФ по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1995.- С. 252 - 256.
22. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, Киев, 24.09.1992// Бюллетень международных договоров. 1997.- № 4. С. 17 - 20.
23. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, Москва, 16.06.1994.// Сборник международных соглашений РФ по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1995.- С. 223 - 226.
24. Кодекс поведения при ответственном рыболовстве// М.: Изд-во ВНИРО. 1999. - 55 с.
25. Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года. (утверждена Минсельхозом РФ от 10.09.2007)// М.: Росинформагротех, 2007.- 34 с.
26. Приказ Минрыбхоза СССР от 24.03.1985 № 241 «Об утверждении Отраслевого сборника нормативно-технологической документации по товарному рыбоводству»// в II томах. 1986. - М.: Агропромиздат. – (1 том) 260 с., (2 том) 317 с.
27. Приказ Минрыбхоза СССР от 01.10.1984 № 506 «Об утверждении Положения о порядке перевода озер и других водоемов под выращивание товарной рыбы и рыбопосадочного материала»// Рыбоохрана: Сборник нормативных актов/ под ред. В.М.Каменцева. – М.: Юридич. лит., 1988. – С. 193-202.
28. Проект федерального закона «Об аквакультуре»// Минсельхоз РФ. 02.10.2009. URL: http://in.mcx.ru/navigation/docfeeder/v2_show/263.htm (дата обращения: 08.07.2010).
29. «Рыбный» Госсовет// Рыбоводство. № 3-4, 2007.- С.12-13.
30. Шаляпин Г.П. Роль аквакультуры в реализации Доктрины продовольственной безопасности России// Тез. докл. 2-ой Международ. науч.-практич. конф. по инновационной аквакультуре, Москва, ЦСКП, 17 марта 2010 г. Ч.1., С. 65- 68.
31. Страница поиска по сайту Отделения зоотехнии Россельхозакадемии// РАСХН. 11.09.2005. URL: <http://zootechny.agroacadem.ru> (дата обращения: 08.07.2010).
32. Страница поиска по сайту Росрыболовства. Подведомственные НИИ.// ФАР. 15.07.2005. URL: <http://www.fishcom.ru/structures/DocLib> (дата обращения: 08.07.2010).
33. Food and agriculture organization of the united nations// FAO, 02.10.2006, URL: <http://www.fao.org/fishery/aquaculture/en> (дата обращения: 08.07.2010).
34. Yearbook of fishery statistics, Aquaculture production, Vol.94/4, FAO, Rim, 2009. - 189 p.