

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АКВАКУЛЬТУРЫ

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

В последнее время в СМИ стали появляться материалы, так или иначе связанные с использованием внутренних водоемов и деятельностью хозяйств товарного рыбоводства. Большинство их касается браконьерства, гибели рыбы от загрязнений, незаконной распродажи национальных рыбных богатств в другие страны. Информация о выращивании рыбы, развитии аквакультуры в широкой печати отсутствует. В чем же дело?

Ни для кого не секрет, что в настоящее время в столичном регионе во многих торговых точках можно приобрести живую и мороженую пресноводную рыбу, деликатесы из пресноводных рыб. Раньше такого нельзя было даже представить себе. Эту ситуацию можно было бы объяснить увеличением вылова и производства пресноводной рыбы. Но официальная статистика говорит об обратном: вылов и производство товарной рыбы сейчас если и не снижаются, то и не растут, рыбоводные хозяйства с трудом сводят концы с концами, наука находится в кризисном состоянии, племенные хозяйства убыточны. Значит, проблема существует, но в чем ее суть?

Вопросами хозяйственной деятельности рыбоводных предприятий занимаются несколько государственных органов. Прежде всего это Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству, но его основные задачи – охрана и воспроизводство рыбных ресурсов естественных водоемов. Далее: Министерство сельского хозяйства РФ. В Положении, утвержденном Правительством, главными функциями министерства в данной сфере определены ветеринарный надзор и контроль за перевозками живой рыбы и опять же воспроизводство рыбных запасов и зарыбление водоемов. В компетенцию Министерства природных ресурсов РФ входят сохранение и рациональное ис-

пользование живых ресурсов, в том числе утверждение оптимально допустимого вылова рыбы, экспорт живой рыбы и другие вопросы природоохранного характера. Экспорт продукции, произведенной хозяйствами товарного рыбоводства, регулирует и контролирует Министерство экономики и развития РФ. В его ведении – разработка мер нетарифного регулирования экспорта, выдача лицензий и определение квот на экспорт.

Существующая законодательная база обязывает указанные государственные органы принимать меры, направленные на рациональное использование живых природных ресурсов и защиту внутреннего рынка в случаях дефицита того или иного товара в стране (они имеют в основном запретительный характер). Отраслевые положения и инструкции часто вступают в противоречие с действующими законами. Отсюда возникают сложности в организации производств по выращиванию рыбы и, главное, ее свободной продаже.

Все предприятия и научные учреждения товарного рыбоводства – коммерческие организации, задачи которых – товарное производство, получение

прибыли и выплата налогов. Они должны иметь статус, равный с другими товаропроизводителями в части свободы производства и реализации своей продукции. Поэтому главными для них в настоящее время являются правовые вопросы.

Первое, что необходимо сделать, – законодательно разделить две сферы деятельности: рыболовство в естественных водоемах и товарное рыбоводство. Рыболовство во внутренних водоемах основано на эксплуатации природных ресурсов рек, озер и водохранилищ и должно быть подчинено природоохранному законодательству. Под товарным рыбоводством понимается разведение и выращивание одомашненных форм рыб. Существуют также переходные формы: акклиматизация и зарыбление водоемов.

До 1990 г. в развитии пресноводной аквакультуры страны преобладали тенденции роста валовых показателей. Основную продукцию давали прудовые предприятия, где до 90 % производства составлял карп. Реализацию продукции обеспечивало государство. После перехода к рыночной экономике стало очевидно, что старые экономические механизмы реализации не работают.

При определении тенденций развития в любой области у каждого государства есть два пути: делать самим или покупать у других. Рассмотрим два примера – с Китаем и Норвегией. Аквакультура Китая построена на большой численности сельского населения, природных условиях, традициях, специфическом комплексе растительных и животных кормов, малозатратных технологиях. Дешевая рыба производится в основном для внутреннего потребления. При поддер-



жке государства активно развиваются товарное осетроводство, производство угря и ценных видов беспозвоночных – это аквакультура, ориентированная на экспорт.

Успехи Норвегии в аквакультуре лососей также основываются на природной и социальной базе, но для развития производства здесь были созданы специальные новейшие технологии, в том числе компьютерные, и самое современное оборудование. Производство лососей – это, прежде всего, экспорт свежей и мороженой рыбы. Развитие лососеводства решило многие внутренние проблемы Норвегии и утвердило ее авторитет на международном рынке как основного производителя лососей.

И в китайском, и в норвежском вариантах успеху способствовала грамотная государственная политика, обеспечившая создание инфраструктуры развития аквакультуры. Прежде всего это племенные хозяйства и рыбопитомники для обеспечения крупным посадочным материалом, кредиты для товарных хозяйств и лизинг необходимого оборудования, создание условий для экспорта товаров, технологий, оборудования и капитала.

В нашей стране основными объектами товарного рыбоводства для внутреннего потребления будут карп и толстолобик, осетровые, форель и лососи, а в перспективе – ценные виды беспозвоночных и др. Объем производства будет определяться потребностями рынка, а они, в свою очередь, – ценой на производимую продукцию. Выход один: снижение затрат на производство, увеличение производительности труда. А для этого нужны инвестиции в создание предприятий, основанных на передовых технологиях.

Важным фактором развития товарного рыбоводства является производство рыбы и рыбной продукции, ориентированное на экспорт. Для нашей страны таким «локомотивом» должно стать товарное осетроводство, которое способно компенсировать потери при промысле осетров в Каспийском и Азовском морях и позволит снять пресс рыболовства с естественных популяций осетровых.

Доля России на современном рынке товаров из осетровых может быть оценена в 5000 т рыбы и деликатесной про-

дукции и около 50 т черной икры в год. С учетом того, что в ближайшие 15–20 лет положение с выловом диких осетровых рыб, а также браконьерством и незаконным сбытом продукции не улучшится, для товарного осетроводства на рынке высвобождается сектор поставок товаров емкостью около 800 млн, а вместе с экспортом – около 1200 млн руб. в год. Соответственно, в бюджеты всех уровней поступят средства от налоговых отчислений предприятий.

Новый этап развития товарного осетроводства требует создания новой концепции. В общих чертах она должна включать в себя: выпуск всего ассортимента продукции из осетровых, в том числе черной икры и балычных изделий; создание новых одомашненных форм и пород осетровых, селекционную работу с целью закрепления полезных признаков; внедрение комбинированных технологий выращивания осетровых в малых водоемах и прудах; участие товарных хозяйств в сохранении генофонда осетровых и искусственном воспроизводстве; законодательное разделение промысла «диких» осетров и их производства в аквакультуре.

Перспективность развития товарного осетроводства подтверждает опыт США, Франции, Италии, Германии, являющихся признанными производителями осетровой продукции. В настоящее время осетров выращивают в более чем 40 странах мира. Россия уже давно не является монополистом в этом направлении, и нам для восстановления своего статуса предстоит много поработать.

Главной юридической проблемой товарного осетроводства в сфере международной торговли является нетарифное регулирование – установление квот и системы лицензирования. Этот порядок явно устарел и его необходимо менять. Из-за этого страна теряет сегодня более трети оборота торговли осетровыми. По этим же причинам мы не имеем инвестиций в развитие производства. Но это потери только в сфере товарного осетроводства. Есть и другие направления производства рыбы.

Во всем мире, в том числе странах ЕС, существует единый рынок товаров аквакультуры. Государства Прибалтики, а также бывшего СЭВ поставляют на рынки западноевропейских стран карпа, форель, линя, судака, щуку, угря. На мировом рынке идут огромные потоки

посадочного материала и племенной рыбы. В 80-е годы российские предприятия товарного рыбоводства также поставляли на экспорт посадочный материал и рыбу, получали по импорту личинок угря и других ценных рыб. Сейчас создан прочный заслон на пути движения наших товаров на международные рынки. Более того, часто факты продажи рыболовной продукции за рубежом расцениваются высокопоставленными чиновниками как негативная практика и нарушение законов государства.

И здесь необходимо вернуться к определению правового статуса и преодолению препятствий в организации производства и реализации продукции хозяйств товарного рыбоводства. Важно понять, что государство вряд ли будет заниматься выращиванием и реализацией товарной рыбы, будь то карп или бестер. Это проблема рыночных структур и частного бизнеса. Но государство должно создать благоприятную среду для их развития.

В отношении хозяйственного использования природных популяций рыб действуют международные соглашения по сохранению природного разнообразия: Конвенция СИТЕС, международные и национальные «Красные книги исчезающих животных», природоохранные законы РФ, постановления Правительства, правила рыболовства, решения региональных органов власти, ряд положений которых противоречат друг другу и, главное, не создают надежной защиты от незаконного вылова и продажи объектов браконьерского промысла.

Существующей правовой базой не предусмотрены четкие определения предмета регулирования. Из-за общего характера многих правовых определений некоторые позиции, которые должны применяться только в сфере эксплуатации природных рыбных ресурсов, распространяются и на деятельность хозяйств товарного рыбоводства. Это касается лицензирования деятельности, сертификации продукции, применения законов об охране природы, водного и рыбоохранного законодательства. Ситуация с использованием малых водоемов и прудов для выращивания рыбы аналогична проблеме оборота сельхозугодий. Нет ни кадастров этих водоемов, ни порядка их использования. «Водный кодекс» содержит

только размытое понятие обособленно-го водного объекта: небольшой по площади, непроточный искусственный водоем, который может быть использован для ведения рыбного хозяйства. Все другие водоемы находятся в государственном обороте. В результате тысячи малых водоемов и озер площадью до 1 тыс. га являются бесхозными. Многие тысячи тонн пресноводной рыбы ежегодно не попадают в хозяйственный оборот по причине естественной убыли в малых водоемах. Десятки тысяч водоемов не используются для целей рыбоводства. И это в стране, испытывающей дефицит белковой продукции. Наши предки умели решать эти проблемы, и тогда на рынках стояли везы с мороженой и сушеной рыбой.

Непонятная ситуация сложилась в сфере регулирования экспорта рыбноводной продукции. Здесь действуют два закона РФ, «Таможенный кодекс», постановления и распоряжения Правительства и множество положений и инструкций. Закономерным итогом всей этой неразберихи является перераспределение финансовых потоков, которые образуются благодаря работе предприятий товарного рыбоводства. И прибыль, и средства от инвестиций используются только на развитие переработки рыбы и рыбной торговли. В производство рыбы, в водоемы и технику деньги вкладывать весьма рискованно. И это главная причина всех бед пресноводной аквакультуры.

Другая сторона проблемы – это разрозненная система в сфере реализации. Продажа карпа, форели и осетра связана с получением огромного количества разрешений (а продажа в другие страны – еще и лицензий в Минэкономразвития РФ) и согласованием с органами Минсельхоза, Минприроды и Госкомрыболовства России.

Особая ситуация возникла с продажей осетровых рыб, выращенных в хозяйствах товарного осетроводства, и продукции из них. В этой сфере действуют правила Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Конвенция СИТЕС). Сейчас продукция товарного осетроводства и особенно живая икра гибридов бестера и других одомашненных форм осетровых широко востребована на мировом рынке. Эти рыбы, хотя и

разведены в неволе, попадают под жесткие нормы регулирования – квоты и лицензирование. В приложение II Конвенции СИТЕС осетровые включены не по отдельности с указанием мест обитания, вида, породы или названия гибрида, а все вместе по названию отряда – осетрообразные. Это решение имеет конъюнктурный характер и не было согласовано с 40 государствами, на территории которых обитают или выращиваются осетровые виды рыб. Россия до сих пор не может утвердить квоты на экспорт и не получает в свою казну валюту. А другие страны продолжают ловить осетровых в Каспийском, Азовском и Черном морях и свободно продают свою продукцию.

Все упомянутые здесь решения о регулировании торговли продукцией товарного рыбоводства имеют односторонний характер. Они усложняют или ограничивают экспорт российской продукции, но никак не ограничивают импорт аналогичных товаров. В любом супермаркете в продаже имеются форель, лосось норвежского или канадского происхождения, мороженое филе и копченая осетрина, рыбец и другая пресноводная рыба с маркой фирм США и Канады, а также черная и красная икра зарубежного производства. Принятие решений по снятию вредных для страны административных барьеров не требует вложения инвестиций, однако позволит оздоровить экономику подотрасли и принесет большие средства в государственный бюджет.

В конце мая 2002 г. в Москве было проведено совещание производителей и экспортеров продукции предприятий товарного осетроводства. На совещании было отмечено, что многие страны и крупные финансовые корпорации разрабатывают программы развития товарного осетроводства. Россия адекватных мер пока не приняла. Основные усилия направлены на сохранение естественных запасов и биоразнообразия осетровых. Товарное осетроводство, несмотря на принятые постановления Правительства РФ № 968 от 17.08.1998 г. и № 1201 от 31.10.1999 г., не является государственным приоритетом. Было подчеркнуто, что основные причины, приведшие к спаду производства, следующие:

отсутствие общей стратегии развития товарного осетроводства;

несовершенство правовой базы;

правовая незащищенность предприятий товарного осетроводства. В системе сертификации товаров и услуг и кодах ТН ВЭД товары аквакультуры, как правило, не имеют своей идентификации. Все это позволяет распространять законы и положения по ограничению использования объектов дикой природы на деятельность предприятий товарного осетроводства;

наличие на внутреннем рынке незаконной и контрабандной продукции. Основным препятствием роста объема продаж продукции товарного осетроводства сейчас является возможность свободно и бесконтрольно продавать браконьерскую икру и рыбу по демпинговым ценам. Установленные Правительством РФ меры контроля за торговлей уполномоченными на то органами не выполняются;

бюрократические барьеры, возводимые при реализации предприятиями товарного осетроводства законных прав на экспорт собственной продукции. На процедуру согласования документов на экспорт в двух департаментах Минсельхоза РФ, двух структурах Минэкономразвития, Минприроды, системах Госналогслужбы и Таможенного комитета РФ в 2002 г. уходило 5–6 мес.

Сейчас трудно оценить убытки, которые понесли предприятия и государство в целом в результате действия указанных выше факторов. Общая сумма невыполненных осенью 2001 г. и в первой половине 2002 г. контрактов составила примерно 500 тыс. долл. США. Потери на внутреннем рынке – порядка 1 млрд руб.

На совещании были выработаны предложения по выходу из кризиса и совершенствованию системы регулирования производства товарных видов осетровых рыб и торгового оборота товаров, производимых предприятиями товарного осетроводства. Были приняты следующие решения:

1. Просить Госкомрыболовство России:

создать координационный центр по развитию товарного осетроводства, поручив ему разработку программы развития товарного осетроводства в регионах, координации научного обеспечения, системы поддержки предприятий товарного осетроводства;

совместно с Госстандартом и Таможенным комитетом России подготовить и внести дополнения в систему сертификации товаров и услуг и Товарную номенклатуру ВЭД, касающиеся продукции, производимой предприятиями аквакультуры, а также естественного происхождения;

поставить перед уполномоченными органами власти вопрос о необходимости контроля за выполнением законодательства России в области защиты прав потребителей при реализации товаров, произведенных из осетровых видов рыб, как единственно возможный путь борьбы с незаконной продажей браконьерской и контрабандной икры и рыбы.

2. Просить Минэкономразвития, Минприроды, Минсельхоз и Госкомрыболовство России:

при внесении изменений и дополнений в постановление Правительства РФ № 854 от 06.11.1992 г. в позиции 3 Приложения № 3 о лицензировании экспорта специфических товаров предусмотреть оговорку: «... только из природы, кроме одомашненных видов рыб»;

определить сферу применения положений о квотировании и лицензировании постановления Правительства РФ № 968 от 17. 08.1998 г. о мерах по применению положений Конвенции СИТЕС в отношении осетровых рыб, исключив из области применения данного постановления торговлю товарами, произведенными на предприятиях товарного осетроводства;

совместно с Административным органом СИТЕС определить круг организаций, которым должны предоставляться оригиналы и копии разрешений Административного органа СИТЕС, касающихся осетровых в РФ;

совместно с Административным органом СИТЕС поставить перед Таможенным комитетом России вопрос об ускорении оформления и пропуска товаров, подконтрольных Конвенции СИТЕС, через таможенную границу РФ, определив для этого пункты таможенного оформления в узловых таможенных постах;

дать полномочия Административному органу СИТЕС в части введения ограничений на выдачу разрешений СИТЕС в случаях возникновения неблагоприятных ситуаций с тем или иным видом культивируемых осетровых РФ. Разработать порядок введения таких ограничений.

Таким образом, в целом развитие товарного рыбоводства будет зависеть от разработки общей стратегии, совершенствования правовой базы и правовой защищенности предприятий, устранения с нашего рынка незаконной и контрабандной продукции. Проблему необходимо решать и на государственном, и на местном уровнях. В первом случае это должны быть разумные законы и единая отраслевая программа развития товарного рыбоводства, которая создаст систему связей между государственными научными учреждениями, обладающими современными технологиями и опытом организации, и собственно предприятиями товарного рыбоводства различных форм собственности.

На местном уровне необходимо проинформировать учет и оценку состояния предприятий и имеющегося водного фонда. Предприятия должны развиваться на основе индивидуальных или региональных инвестиционных проектов, разрабатываемых научными и проектными организациями. Повышение эффективности функционирования рыбохозяйственных комплексов внутренних водоемов России в новых экономических условиях должно базироваться на принципах специализации, концентрации и кооперации производства. Следует провести серьезную реструктуризацию предприятий и организаций пресноводной аквакультуры.

Bagrov A.M., Voronin V.M.

The legal provisions of aquaculture

Insufficiency of current legislative base is a cause of serious predicaments in fish-farms establishing as well as in fish sale. As a primary task in this respect, the detachment of two spheres of activities can be determined: fishing in natural water bodies and commodity fish-farming. The first must obey the environmental regulations. Commodity fish-farms are commercial enterprises which aim at commodity production and profit earning. They should have equal status with other commodity producers with regard to production liberty and goods realization.

The experience of legal and economical organisational aspects of aquaculture in Norway and China are analyzed.

Special emphasis is put on the problem of sturgeon commodity breeding. The propositions are made about ways out of the crisis and improvement of management system for sturgeon commodity production as well as commercial turnover of goods produced by sturgeon fish-farming.

