

<https://doi.org/10.23672/SAE.2023.47.87.003>

УДК 349.6

Иванов Андрей Сергеевич

аспирант сектора экологического, земельного и аграрного права,
Институт Государства и права Российской Академии Наук
iskluchitelno.zolotoi.chelovek@gmail.com

Andrei S. Ivanov

post-graduate student of the sector of Environmental, land and agrarian Law,
Institute of State and Law Russian Academy of Sciences

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ОБЛАСТИ АКВАКУЛЬТУРЫ (РЫБОВОДСТВА)

LEGAL ISSUES OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE FIELD OF AQUACULTURE (FISH FARMING)

***Аннотация.** В представленной статье исследуются некоторые вопросы правового регулирования аквакультуры (рыбоводства). В современных условиях человечество испытывает все больший дефицит необходимых для его жизнедеятельности продуктов, добываемых из природной среды, в том числе водной, поэтому для обеспечения растущих потребностей цивилизации развивается новый вид экономической деятельности – аквакультура (рыбоводство), нуждающийся в соответствующем правовом оформлении. В статье определены основные задачи правового регулирования аквакультуры, установлена её экономическая сущность и связанность с защитой природы. Рассмотрена система действующего российского законодательства об аквакультуре, а также международный опыт.*

***Ключевые слова:** аквакультура, экология, охрана природы, рыболовство, водный объект, восстановление биоресурсов, биоразнообразие.*

***Annotation.** This article explores some issues of legal regulation of aquaculture (fish farming). In modern conditions, humanity is experiencing an increasing shortage of products necessary for its life, extracted from the natural environment, including water, therefore, to meet the growing needs of civilization, a new type of economic activity is developing - aquaculture (fish farming), which needs appropriate legal registration. The article defines the main tasks of the legal regulation of aquaculture, establishes its economic essence and connection with the protection of nature. The system of the current Russian legislation on aquaculture, as well as international experience, is considered.*

Keywords: *aquaculture, ecology, nature conservation, fishing, water body, restoration of biological resources, biodiversity.*

Изучение законодательства, касающегося аквакультуры, позволяет выявить множество проблем, уяснение которых необходимо в том числе и в целях совершенствования правового регулирования. Во-первых, правовые подходы к охране окружающей среды при осуществлении аквакультуры в значительной степени отличаются в законодательстве тех стран, где распространена данная отрасль сельского хозяйства [1]. Отсутствие единых подходов в данной сфере с учетом стремительного роста популярности аквакультуры может стать причиной серьезных проблем, в том числе связанных с ее негативным влиянием на окружающую среду, таким как загрязнение, утрата среды обитания, распространение болезней рыб и иных объектов разведения и т.п. Необходимо также обратить внимание, что в российском законодательстве проблемам правовой охраны окружающей среды от негативного воздействия аквакультуры уделено недостаточно внимания.

Во-вторых, имеются проблемы гуманного содержания (кормления, лечения, транспортировки, забоя и т.д) разводимой в рыбоводческих водоемах фауны (рыб и других обитателей морской и пресноводной фауны) [2].

В-третьих, возможны конфликты современного и традиционного рыбоводства, являющегося элементом традиций и культуры коренных народов, территории проживания которых активно осваиваются крупными рыбоводческими предприятиями [3].

В-четвертых, для совершенствования правового регулирования аквакультуры зачастую не хватает исчерпывающих, надежных и актуальных данных о ситуации, сложившейся в данной отрасли. Это затрудняет процесс разработки и принятия эффективных нормативных правовых актов.

Обозначенные выше проблемы актуальны как для многих зарубежных стран [4], так и для Российской Федерации [5]. Для преодоления этих трудностей, необходимо проведение специальных научных изысканий, в том числе и правового характера, а также организация взаимодействия всех заинтересованных сторон, в том числе и на международном уровне, в целях разработки эффективного механизма правового регулирования, направленного на соблюдение баланса между экономическими, природоохранными и иными интересами.

Следует отметить, что в России в настоящее время развитию аквакультуры уделяется довольно большое внимание, о чем свидетельствует положительная динамика роста данного сегмента сельхозпроизводства, при этом отрасль больше ориентирована на экспорт продукции. Например, за январь-март 2022 г. объем экспорта рыбы и морепродуктов (группа 03 ТН ВЭД) по сравнению с

аналогичным периодом 2021 г. увеличился на 40%, а его стоимость выросла на 51%. Средние контрактные цены по основной позиции экспорта – мороженой рыбе, увеличились на 13,1%[6]. Представляется, что указанная положительная динамика обусловлена как принятыми нормами законодательства[7], так и реализацией государственных целевых программ, таких как "Развитие рыбохозяйственного комплекса"[8] и др. Однако при этом остаются вопросы, такие как соотношение производственной и восстановительной деятельности рыбохозяйственных предприятий, правовое решение которых может повысить экономическую эффективность аквакультуры и одновременно обеспечить надлежащий уровень охраны окружающей среды при ее осуществлении.

Несмотря на довольно большой массив правовых исследований, посвященных аквакультуре, например Л.А.Тимофеева [9], Н.А.Шингель [10], в них не уделялось должного внимания вопросам охраны окружающей среды. Данный факт обуславливает актуальность темы настоящего научного исследования, целью которого является постановка и решение вопросов эколого-правового регулирования аквакультуры.

На сегодняшний день в Российской Федерации основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в области аквакультуры (рыбоводства), является Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[7] (далее – Закон).

В качестве основных целей данного Закона обозначены «обеспечение производства рыбной и иной продукции аквакультуры, сохранение водных биологических ресурсов», при этом явно подчеркивается равнозначность как «производства», так и «сохранения», водных биологических ресурсов. Двоякая цель законодательства об аквакультуре отмечается многими исследователями [11]. В то же время, природоохранным нормам в Законе отведено немного места. Основную часть текста Закона занимают нормы, которые регулируют вопросы землепользования, лесопользования, водопользования, гражданского права, градостроительного права, административного права, однако его применение сталкивается с некоторыми трудностями, поскольку, по мнению Н.А. Жаворонковой[12], существуют определенные неточности и противоречия с природоресурсным блоком законодательства. Кроме того, многочисленные отсылочные нормы, содержащиеся в Законе, делают его «рамочным», в связи с чем эффективность его прямого применения существенно снижена. Что же касается имеющихся в Законе природоохранных норм, то они носят явно декларативный характер, зачастую не имея конкретизирующих отсылок к нормам экологического законодательства. Некоторые нормы, например о безопасных для экологии методах осуществления рыбоводческой деятельности, следует конкретизировать в тексте Закона. Существующее положение,

естественно, не является удовлетворительным, в связи с чем, по нашему мнению, в Закон должны быть внесены дополняющие нормы природоохранного (экологического) характера. На Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» был озвучен тезис о том, что становление «зеленой» экономики включает существенную модернизацию сельского хозяйства, в сфере которого немаловажное значение имеет аквакультура, при эффективном управлении которой, решаются задачи достижения продовольственной безопасности и одновременно снижается нагрузка на окружающую среду[13]. Законодательство ряда стран об аквакультуре содержит более четкие и подробные указания на дополнительные природоохранные меры, которые применяются в данных странах для регулирования данной деятельности. Например, в Китае, производящем более половины мировой продукции аквакультуры, для ее предприятий введены экологические сертификаты. Кроме того, для водоемов и водных участков, отведенных для аквакультуры, предусмотрен постоянный государственный контроль качества воды (The Surface Water Environment Quality Standard). Законодательством предусмотрено, что при ухудшении качества воды эта деятельность будет сокращена, приостановлена или прекращена[14].

Изучение научных работ, посвященных правовому регулированию аквакультуры, показывает, что не все исследователи относятся к эколого-правовым элементам в законодательстве об аквакультуре как к имеющим первостепенное значение. Так, авторы Л.А. Тимофеев, Ю.В. Сорокина[9] не рассматривают экологический фактор в числе определяющих при систематизации приоритетов развития аквакультуры. Такой подход едва ли следует считать правильным. По мнению названных выше исследователей, как и многих других, природоохранный компонент в правовом регулировании аквакультуры является не менее важным, чем экономический, однако на сегодняшний день имеется ряд факторов, препятствующих экологизации законодательства об аквакультуре.

Н.А.Шингель [10] обращает внимание на то, что в самом названии Закона аквакультура отождествляется с рыбоводством. Такое смешение понятий не является правильным. Аквакультура и рыбоводство соотносятся как целое с частью, где рыбоводство выступает как экономический элемент двоякой (эколого-экономической) сущности аквакультуры. При производстве ценной и столь необходимой продукции водной фауны и флоры аквакультура позволяет сохранить, восстановить и пополнить природные запасы водных биоресурсов, популяции не только промысловых, но и иных водных животных и растений в естественной среде их обитания, нарушаемой в процессе осуществления традиционного рыболовства. Поэтому представляется необходимым более четко разграничить товарную и восстановительную (воспроизводственную) аквакультуру (ст.11, ч.1,2 Закона). Воспроизводственную аквакультуру следует

отнести к природоохранным видам деятельности, направленным на восстановление устойчивости водных экосистем.

Нормативное содержание Закона об аквакультуре, по справедливому мнению Н.А.Жаворонковой [12], должно подчиняться принципу «паритета» аквакультуры и рыболовства в названном Законе, усиливая природоохранную составляющую этого нормативного акта.

Несмотря на свою экологическую значимость, аквакультура, как и другие природоохранные виды деятельности (например, охрана природы на территориях государственных природных заповедников), должны осуществляться в полном соответствии с экологическими нормативами, установленными в Российской Федерации.

Закон также необходимо дополнить нормами, регулирующими эколого-надзорную деятельность (мониторинг) рыбоводческих участков, определяющими ответственные органы и их полномочия. Для субъектов рыбоводческой деятельности в Законе необходимо установить особые квалификационные требования, а также требования о наличии в их распоряжении материально-технической базы, достаточной для осуществления промышленной деятельности и проведения восстановительных мероприятий.

При упрощенном характере предоставления в пользование водохозяйственных или рыбоводных объектов (без проведения торгов), для пользователя должен быть установлен ряд конкретных природоохранных и санитарно-гигиенических (мер), соблюдение которых является обязательным условием предоставления в пользование. В случае несоблюдения упомянутых выше мер выданное разрешение может быть аннулировано.

Представляется, что предлагаемые изменения и дополнения в законодательство об аквакультуре позволят эффективно решать вопросы, связанные с охраной окружающей среды в сфере аквакультуры.

Конфликт интересов

Не указан.

Conflict of Interest

None declared.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература

1. Алпатов А.В., Богачев А.И., Колончин К.В., Ставцев А.Н. Аквакультура: мировой и российский рынок // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2020. № 11 (68). С. 131-139.

2. Сысоенко М.В., Керимова Э.Э. Аквакультура в России: состояние и

проблемы развития //Евразийское научное объединение. 2019. №5-3 (51). С.155-157

3. *Транин А.А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов российского Севера (проблемы и перспективы). Монография. Москва. 2012*

4. *FAO. The State of World Fisheries and Aquaculture. Meeting and sustainable development goals. FAO of UN, Rome, 2018, 227 pp. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf> (Дата обращения: 04.07.2023)*

5. *Анализ состояния и перспективные направления развития аквакультуры: науч. аналит. обзор. – М.: ФГБНУ «Росинформагро тех», 2019. 88 с*

6. *Обзор ситуации на рынке рыбы// Национальные рыбные ресурсы. 03.07.2023.*

URL: <https://www.nfr.ru/media/files/monitoring/2023/monitoring...03.07.2023.pdf> (Дата обращения: 04.07.2023)

7. *Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 27, ст. 3440; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4370.*

8. *Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»: утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18, ч. 1, ст. 2160; 2015. № 1, ч. II, ст. 216; № 15, ст. 2280*

9. *Тимофеев Л.А., Сорокина Ю.В. Правовое обоснование приоритетов для осуществления деятельности в сфере аквакультуры (рыбоводства)//Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016.№4(111).С.237-245.*

10. *Шингель Н.А. Правовое регулирование аквакультуры: проблемы понятийного аппарата//Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. 2013. № 1. С. 28-32.*

11. *Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / О.А. Беляева, А.В. Габов, Е.Л. Минина и др.; под общ. ред. А.В. Габова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014. 240 с.*

12. *Жаворонкова Н. А., Агафонов В.Б. Законодательство об аквакультуре: современное состояние, перспективы развития//Аграрное и земельное право, 2016. №3. С. 26-33.*

13. *Рио+20 Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Электронный ресурс) - <https://www.un.org/ru/events/pastevents/rio20.Shtml> (Дата обращения: 04.07.2023)*

14. Жидкий А. А. *Зарубежный опыт обеспечения устойчивого развития рыбопромышленного комплекса (на примере Китая)*//Региональные проблемы преобразования экономики, №8, 2011.

References

1. Alpatov A.V., Bogachev A.I., Kolonchin K.V., Stavtsev A.N. *Aquaculture: world and Russian market // Economics, labor, management in agriculture*. 2020. No. 11 (68). P. 131-139.

2. Sysoenko M.V., Kerimova E.E. *Aquaculture in Russia: state and development problems //EURASIAN SCIENTIFIC ASSOCIATION*. 2019. No.5-3(51). P.155-157

3. Tranin A.A. *Territories of traditional nature management of the indigenous peoples of the Russian North (problems and prospects)*. Monograph. Moscow. 2012

4. FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture. Meeting and sustainable development goals*. FAO of UN, Rome, 2018, 227 pp. [Electronic resource]. URL: <http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf> (Date of access: 07/04/2023)

5. *Analysis of the state and perspective directions of development of aquaculture: scientific. analyte review*. - M.: FGBNU "Rosinformagro tech", 2019. 88 p.

6. *Overview of the situation on the fish market // National fish resources*. 07/03/2023. URL: <https://www.nfr.ru/media/files/monitoring/2023/monitoring...03.07.2023.pdf> (Date of access: 04.07.2023)

7. *Federal Law of July 2, 2013 No.148-FZ "On Aquaculture (Fish Farming) and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"*//Collected Legislation of the Russian Federation.2013. No.27, art.3440; 2015. No.29, part 1, art.4370.

8. *The state program of the Russian Federation "Development of the fishery complex": approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 314 // Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2014. No. 18, part 1, art. 2160; 2015. No. 1, part II, art. 216; No. 15, art. 2280

9. Timofeev L.A., Sorokina Yu.V. *Legal substantiation of priorities for the implementation of activities in the field of aquaculture (fish farming) // Bulletin of the Saratov State Law Academy*. 2016. No. 4 (111). P. 237-245.

10. Shingel N.A. *Legal regulation of aquaculture: problems of the conceptual apparatus*//Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanities Series. 2013. No. 1. P. 28-32.

11. *Article-by-article scientific and practical commentary to the Federal Law "On Aquaculture (Fish Farming) and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" / O.A. Belyaeva, A.V. Gabov, E.L. Minina and others; under total ed. A.V. Gabov*. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2014. 240 p.

12. Zhavoronkova N.A., Agafonov V.B. *Aquaculture legislation: current state, development prospects*//Agrarian and land law. 2016. No. 3. P.26-33
13. *Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development (Electronic resource)* - <https://www.un.org/ru/events/pastevents/rio20.Shtml> (Date of access: 07/04/2023)
14. Zhidkiy A. A. *Foreign experience in ensuring the sustainable development of the fishing industry (on the example of China)* // *Regional problems of economic transformation*, No. 8, 2011.