

Г. П. Шаляпин\*

## О ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «АКВАКУЛЬТУРА» В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ

*Рассматривается проблема неоднозначного определения понятия «аквакультура» в российском законодательстве и актах международного права на примере ряда документов. Подчеркивается необходимость закрепления четкой дефиниции данного термина в проекте федерального закона «Об аквакультуре». В противном случае сохранятся трудности в правоприменении норм законодательных и иных правовых актов, регламентирующих деятельность агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов.*

*Ключевые слова: аквакультура, дефиниции, национальное и международное право, субъекты правоприменения, аграрное и рыбохозяйственное законодательство*

Как известно, нормы-дефиниции содержат формулировки законодательных определений и правовых понятий, позволяющих унифицировать законодательство, а также однозначно трактовать его положения<sup>1</sup>. Вместе с тем использование терминологии, кардинально отличающейся от традиционно научной, а также противоречивых понятий в нормативных правовых актах ставит субъектов правоприменения в затруднительное положение, что можно видеть на примере правового регулирования рыбоводной деятельности (аквакультуры).

После заседания Президиума Госсовета (31 августа 2007 г.) по вопросу эффективно-го управления рыбохозяйственным комплексом Президент РФ В. В. Путин поручил Правительству разработать и внести в установленном порядке в Государственную Думу РФ проект федерального закона об аквакультуре<sup>2</sup>. Однако понятие «аквакультура» толкуется правотворческими органами, учеными-рыбоводами и практиками неединообразно, что предполагает возможность применения любого, даже самого неожиданного толкования этого слова в разрабатываемом законодательном акте.

Модельный закон «Об аквакультуре», принятый на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее – МПА СНГ) постановлением от 4 декабря 2004 г. № 24-9<sup>3</sup>, в ст. 1 определяет аквакультуру как «культивируемые, в том числе путем искусственного разведения и выращивания, водные биологические ресурсы (рыбы, водные животные и растения и их гибридные формы)». При этом в ст. 35 данного международного акта закреплено, что настоящий Модельный закон является основой для разработки, принятия и (или) совершенствования национального законодательства государств в области производства и (или) пользования аквакультурой.

Однако в ряде международных правовых актов аквакультура рассматривается как вид хозяйственной деятельности, а не объект производства. Например, в соответствии с пп. 9.1.1 и 9.1.3 ст. 9 Кодекса поведения при ответственном рыболовстве<sup>4</sup>, единогласно принятого на Конференции ФАО 31 октября 1995 г., под аквакультурой подразумевается вид деятельности по разведению и выращиванию рыбы и иных гидробионтов. Кроме того, во введении в Кодекс говорится об аквакультуре как составляющей части рыболовства. Пункт 7 Канкутской декларации по ответственному рыболовству от 8 мая 2008 г. предусматривает, что «государства должны систематически оценивать воздействие на морскую среду рыболовства, аквакультуры и другой деятельности...»<sup>5</sup>.

В приложении III к Протоколу по предотвращению морских захоронений Бухарестской конвенции о защите Черного моря от загрязнения от 21 апреля 1992 г. перечислены «возможные последствия для морской фауны и флоры, рыбных запасов, районов

\* Шаляпин Григорий Павлович – кандидат биологических наук, Московский институт права (Москва). E-mail: griha71@mail.ru.

аквакультур, традиционных мест лова рыбы, сбора морских водорослей и мест их выращивания» (п. 2 разд. «С»). Данная формулировка позволяет однозначно понимать аквакультуру как вид самостоятельной деятельности даже по отношению к рыболовству. Россия подписала указанную Конвенцию 21 апреля 1992 г., ратифицировала постановлением Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 г. № 5614-1<sup>6</sup>.

В приложении F к Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 г. речь идет о мерах регулирования, касающихся «сельского хозяйства, в том числе аквакультуры» (подп. «ii» п. «с»). Россия присоединилась к данной Конвенции в соответствии с постановлением Правительства РФ от 18 мая 2002 г. № 320<sup>7</sup>.

Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (подписан в Лондоне 17 июня 1999 г.) распространяет сферу своего действия на «прибрежные воды, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аквакультуры»<sup>8</sup>. Конвенция действует для России на основании постановления Правительства Российской Федерации от 13 апреля 1993 г. № 331<sup>9</sup>.

В приложении VI к Хельсинкской конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 г. аквакультура трактуется как вид деятельности, отличный от рыболовства (подп. «b» п. 2 правила 3). Россия одобрила Конвенцию постановлением Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1202<sup>10</sup>.

Правительством Российской Федерации заключены соглашения о сотрудничестве в области рыбного хозяйства как с Европейским сообществом (Брюссель, 28 апреля 2009 г.), так и с правительствами ряда зарубежных стран<sup>11</sup>. На основании этих соглашений договаривающиеся стороны сотрудничают в области развития аквакультуры, что говорит о признании ее видом рыбохозяйственной деятельности.

Однако в модельных законах МПА СНГ «О сохранении осетровых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них»<sup>12</sup> (утв. постановлением МПА СНГ от 17 апреля 2004 г. № 23-16) и «О сохранении лососевых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них»<sup>13</sup> (утв. постановлением МПА СНГ от 16 ноября 2007 г. № 27-11) нет четкого определения понятия «аквакультура», можно только предположить, что законодатель сформулировал соответствующую дефиницию как вид деятельности по отношению к отдельным подотраслям аквакультуры (осетроводство, лососеводство).

Так что же такое аквакультура и как это понятие отражено в законодательстве Российской Федерации? Корреспондирует ли оно нормам международного права?

Аквакультура (лат. aqua – вода; cultura – возделывание, уход) – разведение и выращивание водных организмов (рыб, моллюсков, ракообразных, водорослей) в контролируемых условиях для повышения продуктивности водоемов<sup>14</sup>. В России данное слово используется как синоним рыбоводства, оно появилось относительно недавно – впервые употреблено в 1975 г. при пояснении понятия «океанология» в третьем издании «Большой советской энциклопедии»<sup>15</sup>. Аналогичное определение биологического термина дается многими известными учеными, в том числе ихтиологами-рыбоводами (Моисеевым, Карпевичем<sup>16</sup>; Реймерсом<sup>17</sup>; Козловым, Никифоровым-Никишиным, Бородиным<sup>18</sup>; Мамонтовым, Литвиненко, Ивановым<sup>19</sup> и пр.). Все они разделяют данный вид деятельности как отрасль сельского и (или) рыбного хозяйства на подотрасли: воспроизводственное рыбоводство, товарное рыбоводство, пастбищное рыбоводство, племенное рыбоводство, декоративное рыбоводство и т. д.

В соответствии с п. 17 ст. 1 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>20</sup> (далее – Закон о рыболовстве) аквакультура – это деятельность по содержанию и разведению, в частности выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях по добыче (вылову) данных водных биоресурсов. Вместе с тем п. 18 указанной статьи

содержит понятие товарного рыбоводства – 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. Предполагая, что этот вид рыбоводства является частью аквакультуры, правоприменитель, однако, не закрепляет в Законе о рыболовстве и подзаконных актах правовые нормы, касающиеся содержания иных ее составляющих. Данный пробел при отсутствии законодательного акта об аквакультуре затрудняет деятельность хозяйствующих субъектов, занимающихся различными видами аквакультуры. К тому же в настоящее время она регулируется в той или иной степени как рыбохозяйственным, так и аграрным законодательством, несмотря на изменения, внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 420-ФЗ<sup>21</sup> в части рыбоводства в федеральные законы от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»<sup>22</sup> и от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>23</sup>.

Так, согласно ст. 4 Федерального закона «О племенном животноводстве» законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области разведения племенных животных, производства и использования племенной продукции (материала) во всех отраслях животноводства. При этом на основании Положения о Министерстве сельского хозяйства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450<sup>24</sup> (в ред. постановления от 2 августа 2010 г. № 589<sup>25</sup>), данное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию «в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений)».

Деятельность хозяйств, занимающихся племенным рыбоводством, зарегистрированных как крестьянские (фермерские) хозяйства, регламентируется Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Государственная поддержка организаций-производителей сельскохозяйственной продукции, в частности продукции племенного рыбоводства, осуществляется на основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>26</sup>.

Законом РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»<sup>27</sup> 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.

Вместе с тем в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 № 444<sup>28</sup> (в ред. от 2 августа 2010 г. № 589), на Росрыболовство возложены функции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего выработку и реализацию государственной политики, а также нормативно-правового регулирования в сфере рыбоводства (аквакультуры) и товарного рыбоводства.

В указанных положениях при разделении функций не упоминается промышленное рыбоводство, которое не ассоциируется с сельскохозяйственной деятельностью. Нормативные правовые акты более высокой юридической силы также не содержат дефиниции этого понятия. Однако оно встречается в Указе Президента РФ от 30 мая 2008 г. № 863 «О Федеральном агентстве по рыболовству»<sup>29</sup>, в котором данный вид рыбоводства отделен от общего термина «рыбоводство».

Сложившаяся ситуация ставит в неопределенное положение не только названные органы государственной власти, но и многочисленные организации, занимающиеся

разными видами аквакультурной деятельности. В связи с этим необходимо как можно быстрее принять федеральный закон об аквакультуре, который должен:

- 1) дать четкое определение понятия «аквакультура», разбить данный вид деятельности на подотрасли с учетом норм международного и национального законодательства;
- 2) исходя из соответствующих дефиниций разграничить рыбоводную деятельность по принадлежности к агропромышленному и (или) рыбохозяйственному комплексам;
- 3) предусмотреть особенности нормативно-правового регулирования различных видов аквакультуры.

В противном случае неизбежно дальнейшее отставание России от стран с развитым рыбоводным производством (Китая, Индии, Японии, Филиппин и др.), определившихся с отраслевой принадлежностью аквакультуры и выращивающих, по данным ФАО, десятки миллионов тонн гидробионтов<sup>30</sup>.

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учеб. М., 2008.

<sup>2</sup> Стенографический отчет о заседании Президиума Госсовета по вопросу эффективного управления рыбохозяйственным комплексом России // URL: <http://tours.kremlin.ru/text/appears2/2007/08/31/143139>.

<sup>3</sup> Информ. бюл. Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2005. № 35. Ч. 2. С. 150–169.

<sup>4</sup> Кодекс поведения при ответственном рыболовстве. М., 1999.

<sup>5</sup> Цит. по: Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. Теория и документы. М., 2000. С. 447–451.

<sup>6</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 35. Ст. 1417.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 2008.

<sup>8</sup> СПС «КонсультантПлюс»; URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.

<sup>9</sup> Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 16. Ст. 1353.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5164.

<sup>11</sup> Например, действуют соглашения с Республикой Куба (Гавана, 28 октября 2009 г.), Боливарианской Республикой Венесуэла (Санкт-Петербург, 15 августа 2009 г.; СПС «КонсультантПлюс»), Королевством Марокко (Москва, 28 декабря 1995 г.; Сб. междунар. соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1996. Ч. 2. С. 57–91), Литовской Республикой (Москва, 29 июня 1999 г.; Бюл. междунар. договоров. 2002. № 11. 39–41), Социалистической Республикой Вьетнам (Москва, 16 июня 1994 г.; Сб. междунар. соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1995. С. 223–226), Финляндской Республикой (Хельсинки, 11 марта 1994 г.; Treaty Series. N. Y., 1999. Vol. 1830. P. 80–84), Украиной (Киев, 24 сентября 1992 г.; Бюл. междунар. договоров. 1997. № 4. С. 17–20), Латвийской Республикой (Рига, 21 июля 1992 г.; Сб. междунар. соглашений Российской Федерации по вопросам рыболовства и рыбохозяйственных исследований. М., 1995. С. 252–256).

<sup>12</sup> Информ. бюл. Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2004. № 34. С. 280–301.

<sup>13</sup> Там же. 2007. № 39. Ч. 2. С. 78–101.

<sup>14</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. И. А. Лапиной. М., 2008.

<sup>15</sup> Большая советская энциклопедия / под ред. А. М. Прохорова. М., 1975. Т. 19.

<sup>16</sup> Моисеев П. А., Карпевич А. Ф., Романычева О. Д. и др. Морская аквакультура. М., 1985.

<sup>17</sup> Реймерс Н. Ф. Популярный биологический словарь. М., 1990.

<sup>18</sup> Козлов В. И., Никифоров-Никишин А. Л., Бородин А. Л. Аквакультура. М., 2004.

<sup>19</sup> Мамонтов Ю. П., Литвиненко А. И., Иванов Д. И. Пресноводное рыбоводство: слов.-справ. М., 2009.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5270.

<sup>21</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 420-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 32.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

<sup>23</sup> Там же. 2003. № 24. Ст. 2249.

<sup>24</sup> Там же. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>25</sup> Там же. 2010. № 32. Ст. 4330.

<sup>26</sup> Там же. 2007. № 1. Ч. 1. Ст. 27.

<sup>27</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.

<sup>29</sup> Там же. 2008. № 22. Ст. 2544.

<sup>30</sup> Yearbook of Fishery Statistics: Aquaculture Production. Vol. 94/4. FAO. Rim, 2008.