

Утверждаю:

депутат Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики


М.И. Бакиров

«27» 12 2019 г.

**Анализ регулятивного воздействия
к проекту Закона Кыргызской Республики
«Об аквакультуре, рыболовстве и охране водных
биологических ресурсов»**

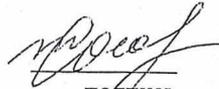
Основание для разработки: пункт 3. Решения Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию «О мерах по укреплению правовой поддержки рыбной отрасли, дальнейшему развитию рыбной промышленности и увеличению рыбных запасов в Кыргызской Республике» от 17 июня 2019 года.

Рабочей группе, провести Анализ регулятивного воздействия (АРВ) к проекту Закона Кыргызской Республики «Об аквакультуре, рыболовстве и охране водных биологических ресурсов».

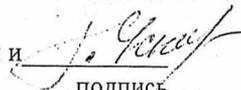
Срок проведения АРВ: 25.11.2019 27.12.2019
(начало) (окончание)

Члены рабочей группы:

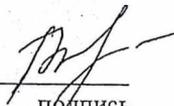
Досаев Р.А. -Ассоциация Рыбных Хозяйств, президент
(ФИО, должность)


подпись

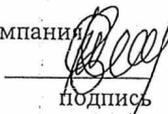
Ускенбаева Г.Т. -Ассоциация поставщиков (производителей и дистрибуторов), президент
(ФИО, должность)


подпись

Сыдыкназарова К. -Ассоциация аудиторов, экономист-эксперт
(ФИО, должность)


подпись

Жокунов Н. -Программа по содействию Жогорку Кенешу (Компания «Палладиум», консультант, юрист-эксперт
(ФИО, должность)


подпись

Асаналиева Н. -ОО ассоциация экспертов и консультантов
«Реформа», эколог-эксперт
(ФИО, должность)


подпись

Домашов И., эколог-эксперт
(ФИО, должность)


ПОДПИСЬ

Контактные данные ответственного лица:

ФИО Норбеков И. тел. 639250 E-mail SIRUMBO@mail.ru

Объем - стр., приложений - стр.

Контактные данные ответственного лица. Адрес: г. Бишкек пр. Дуба, 205

Оглавление

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства.....	4
Описание ситуации.	4
Корневые проблемы и основания для государственного вмешательства.....	10
Дерево проблем.	10
Проблема 1. Продовольственная безопасность и здоровье населения.	10
Проблема 2. Финансирование рыбной отрасли.....	11
Проблема 3 Налоговое законодательство.	12
Масштаб проблемы.....	15
Экономическое измерение проблемы.	15
Социальное измерение проблемы.....	15
Территориальное измерение проблемы.	15
Субъекты, подпадающие в поле действия данной проблемы.....	15
Анализ законодательства регулирующего сферу рыбного хозяйства в Кыргызской Республике:	16
Международный опыт Российской Федерации и Казахстана.....	17
2. Вариант государственного регулирования.....	20
Цели и задачи государственного регулирования.....	20
Целевые показатели, количественные и качественные индикаторы достижения цели государственного регулирования.	20
Вариант №1: оставить все как есть.....	21
Вариант №2. Принятие проекта Закона КР «О рыбном хозяйстве, рыболовстве и охране водных биологических ресурсов».....	22
Вариант № 3. «Усилить ответственность за нарушение законодательства, регулирующего в области рыболовства и охраны рыбных запасов в сравнении с существующим уровнем наказаний».....	30
Экономический анализ.....	37
3. Рекомендуемое регулирование.....	39
Результаты общественных обсуждений.....	40

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства

Описание ситуации.

В Кыргызской Республике общая площадь озер, водохранилищ, прудов, в которых можно осуществлять деятельность по рыболовству и аквакультуре составляет более 701100 га. В водоемах страны обитает более 70 видов рыб, но промысловую ценность имеет только ограниченное число видов. В настоящее время научно обоснованных оценок имеющихся рыбных ресурсов в крупных рыбохозяйственных водоемах нет.

Аквакультура.

Прудовое рыбоводство является основным и наиболее продуктивным направлением современной аквакультуры в Кыргызской Республике.

Общая площадь прудового водного фонда в данный период составляет порядка 1020 га, в том числе нагульного - 825 га и выростного - 195 га. Прудовое рыбоводство базируется на поликультурном выращивании радужной форели, карповых и растительноядных видов рыб. Основное производство по выращиванию рыбы сосредоточено в Иссык-Кульской, Чуйской и Ошской областях, где производится более 75% всей товарной рыбы.

Потенциал прудового рыбоводства в стране при существующем водном фонде прудов и соблюдении рыбоводно-биологических нормативов может составлять 600 тонн товарной рыбы в год.

Субъектами прудового рыбоводства в настоящее время являются сотни частных предприятий и государственное предприятие "Узгенское рыбное хозяйство".

Наиболее существенные проблемы прудовых хозяйств, наряду с высоким износом оборудования, неэффективной логистикой и проблемами кредитования, связаны с более сложным процессом производства, требующим устойчивого финансирования и подготовленных специалистов. Данный сектор аквакультуры требует использования специальных комбикормов, качественного рыбопосадочного материала (соответствующего стандарту), сложного специального оборудования для инкубации икры, выращивания рыбопосадочного материала и товарной рыбы, проведения рыбоводно-мелиоративных мероприятий и др.

В рыбных хозяйствах слабо решаются задачи интенсификации производства, обновления и поддержания численности ремонтно-маточного стада, внесения органических и минеральных удобрений и др. Проблемой также является отсутствие лабораторий для анализа

содержания кислорода в воде, определения кислотности, щелочности воды и др. Не решены проблемы защиты интересов рыбохозяйствующих субъектов при сбросе воды из водохранилищ, созданных для ирригационных или гидроэнергетических целей.

Садковое рыбоводство является одним из наиболее перспективных направлений рыбоводства для Кыргызской Республики и отличается высокой экономической эффективностью. Наиболее благоприятные водно-климатические условия для его развития имеются на озере Иссык-Куль, водоемах Нарынского каскада ГЭС и других водных объектах.

Садковые рыбоводные предприятия на озере Иссык-Куль в 2011 году произвели 230 тонн товарной рыбы. Введенный в 2013 году запрет на выращивание и инкубацию в озере Иссык-Куль радужной форели и завезенных извне хищных видов рыб привел к прекращению производства рыбопосадочного материала и товарной рыбы.

Другие водоемы, пригодные для садкового рыбоводства, практически не освоены (за исключением Курпсайского водохранилища, где используется этот вид рыбоводства). Деятельность садковых рыбоводных хозяйств на наиболее перспективных для садкового рыбоводства водохранилищах Нарынского каскада ГЭС сопряжена с необходимостью адаптации технологии производства к водно-климатическим условиям (ветровой и волновой режимы, температура и течение воды) и к большой амплитуде сезонного колебания уровня воды, связанного со сбросом воды для производства электроэнергии.

Существенным барьером для роста производства товарной рыбы является отсутствие в стране специализированных предприятий по выпуску полноценных рыбных кормов, экономически доступных для рыбохозяйствующих субъектов. Затраты на покупку кормов являются основной частью текущих производственных затрат. Фермеры вынуждены либо использовать дорогие импортные корма, либо приобретать корма отечественного производства низкого качества, что негативно отражается на росте, весе и качестве рыбы.

Развитие аквакультуры также сдерживают малые мощности для переработки рыбы и нерешенные проблемы логистики по быстрой доставке качественной свежей и живой рыбной продукции в крупные населенные пункты.

Динамика производства товарной рыбы в Кыргызской Республике (*)

Годы	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	10
------	----------	----------	----------	----------	----------	----

						месяцев 2019 года
Улов рыбы, тонн	805,3	1100,3	2020	2138,4	2577,0	1910,3

(*) данные Департамента пастбищ, животноводства и рыбного хозяйства МСХППМ.

Рыболовство.

Проведенная в прежние годы работа по акклиматизации ценных видов рыб в крупных рыбохозяйственных водоемах Кыргызской Республики позволила значительно улучшить промысловый потенциал водоемов. Промысловым рыболовством до введения запрета на вылов рыбы занимались около 30 рыбохозяйствующих субъектов. Наиболее важные проблемы данного сектора рыболовства – недостаточное искусственное воспроизводство, а также браконьерство, истощающее рыбные ресурсы.

В Кыргызской Республике промысловый лов рыбы, после запрета на вылов рыбы в озерах Иссык-Куль и Сон-Куль, производился, в основном, в освоенных промыслом крупных рыбохозяйственных водоемах: водохранилищах Токтогульское, Кировское, Орто-Токойское и Базар-Коргонское. Основными промысловыми видами рыб в водохранилищах и озерах являются карп - сазан, лещ, линь, судак, белый амур, толстолобик, маринка.

Однако рыбопродуктивность крупных озер и водохранилищ в последние годы снизилась. Негативное значение имели нерациональный промысел рыбы, массовое браконьерство, непринятие достаточных мер к искусственному воспроизводству рыбы. Мораторий на добычу рыбы в озерах Иссык-Куль и Сон-Куль, введенный в 2008 году в целях восстановления рыбных ресурсов, не дал ожидаемых результатов.

Озеро Иссык-Куль имеет тектоническое происхождение, бессточное, соленость 5,9-6,1 г/л. Площадь водного зеркала - 6236 км², при длине озера - 178 км и ширине 60 км. Водоем малокормный, естественная рыбопродуктивность составляет 1,5-2,0 кг/га. В начале 19 века Иссык-Куль был единственным рыбохозяйственным водоемом в республике. Объемы промысла в тот период были незначительны около 63 ц в год, но в дальнейшем, с созданием рыбопромысловой отрасли, за счет лучшей организации промысловых работ, уловы в 70-е годы 20 столетия достигли 14 тыс. цн. Такой объем рыб добычи, по всей видимости, и является максимальным для малокормного глубоководного водоема. Основной промысловой рыбой в те годы был эндемик озера иссык-кульский чебачок,

составлявший 85-90% уловов. Промыслом изымались иссык-кульский чебак, сазан, карп, лещ, линь, иссык-кульская маринка, иссык-кульский голый осман, а в последующие годы - иссык-кульская форель, судак и сиг-лудога.

До начала широкомасштабных работ по вселению в озеро Иссык-Куль чужеродных видов ихтиофауна состояла из 16 видов рыбы, а в настоящее время в озере обитает 26 видов. Десять видов попали в озеро при плановом зарыблении, остальные случайные интродуценты. Несмотря на значительные затраты, при проведении акклиматизационных работ, повышения рыбопродуктивности достичь не удалось. Наоборот, вселение в озеро второго хищника - судака, а также случайных вселенцев - амурского чебачка и элеотриса, уничтожающих значительное количество икры ценных промысловых видов, стало одной из причин падения рыбопродуктивности озера.

Озеро Сон-Кол - второе по величине, его зеркало расположено на высоте 3016 м. До 1960 года, озеро было безрыбным, но усилиями ихтиологов и рыбоводов было зарыблено ценными видами сиговых видов рыб. В 60 - 70-е годы в Сон-Кол акклиматизированы пелядь и сига-лудога, которые очень хорошо прижились и быстро размножились. В 1975 году впервые был произведён контрольный отлов рыбы, который показал, что в озере сформировалась промысловые запасы рыбы. И был начат промышленный лов рыбы. Ежегодно по квоте отлавливалось до 300 тонн товарной рыбы. Однако довольно быстро браконьерский и нерегулируемый отлов привел к снижению рыбного стада, и с 2008 по 2013 годы в озере был введен мораторий на добычу рыбы. В настоящее время принимаются меры по искусственному воспроизводству рыбы, и охране рыбных запасов. Однако если не ужесточить меры за браконьерство озеро вновь может стать безрыбным.

Производимые в настоящее время объемы рыбопосадочного материала не являются стабильными и недостаточны для зарыбления рыбохозяйственных водоемов, восстановления рыбных ресурсов и удовлетворения потребностей рыбохозяйствующих субъектов.

Финансирование работ по искусственному воспроизводству рыбных ресурсов и зарыблению водоемов в Кыргызской Республике в настоящее время осуществляется за счет средств государственных и частных рыбных предприятий, полученных ими от хозяйственной деятельности. Объемы финансирования производителей рыбопосадочного материала не являются достаточными и устойчивыми, механизм возмещения затрат за счет реализации произведенной продукции неэффективен.

Государственные предприятия "Тонский рыборазводный завод" и "Узгенское рыбное хозяйство" имеют собственную рыбоводно-производственную базу. Суммарная проектная мощность этих предприятий составляет 20 млн. шт. молоди различных видов рыб (иссык-кульская форель, сиг-лудога, карп - сазан, белый амур и белый толстолобик). Таласское, Сон-Кульское, Токтогульское и Базар-Коргонское государственные рыбные хозяйства не имеют собственной рыбоводно-производственной базы и работают по договору с рыбохозяйствующими субъектами, имеющими цеха для инкубирования и выращивания рыбопосадочного материала. Их общий потенциал по производству товарной рыбы составляет 1000 тонн.

В настоящее время государственные рыбные предприятия в значительной степени утратили первоначальный производственный потенциал, у них практически нет резерва мощностей для существенного увеличения производства. Часть прудов передана в долгосрочную аренду частным предпринимателям для производства рыбопосадочного материала и товарной рыбы или для выращивания сельскохозяйственных культур (рис), часть реализована за долги. Все государственные рыбные предприятия являются полностью хозрасчетными, за исключением государственного предприятия "Тонский рыборазводный завод", который имеет бюджетное финансирование. Основными проблемами государственных предприятий, производящих рыбопосадочный материал, являются недостаточность финансовых средств для обновления основных фондов и обеспечения текущей производственной деятельности, сбыт рыбопосадочного материала.

Помимо государственных предприятий, искусственным воспроизводством рыбных ресурсов занимаются частные предприятия, которые специализируются на выращивании молоди для выпуска в озера Иссык-Куль, Сон-Куль и Орто-Токойское водохранилище и зарыблении малых водоемов,

наибольшим % обеспечения белками (в мясе и мясoproдуктах удельный вес белков составляет 47%, а в рыбе и рыбопродуктах – 51%), но и важными микроэлементами, необходимыми организму человека:

	белки	жиры	углеводы	калорийность
рыба и рыбопродукты	4,60	0,28	0,00	21,00
общая потребность	105,97	103,78	428,64	2981,17
% к общей потребности	4,34%	0,27%	0,00%	0,70%

Однако в 2018 году показатель среднедушевого потребления рыбы и рыбной продукции составил 1,9 кг с год, что в 4,7 раза меньше установленной нормы.

Рыба и рыбные продукты занимают ведущее место в сбалансированном питании современного общества, так как в состав данных продуктов входят жизненно необходимые жирные кислоты, фосфор и витамины, которые помогают бороться со стрессом и повысить защитные свойства организма. Именно поэтому состояние рыбохозяйственного комплекса играет большую роль в обеспечении продовольственной безопасности страны. Недостаток потребления рыбных продуктов сказывается на здоровье населения. Отсутствие рыбных продуктов в организме отрицательно влияет на рост и восстановление организма, энергетического обмена, воздействие на зубы, метаболизм деление клеток, недостаток фосфора в организме проявляется также в снижении умственной и физической трудоспособности, потеря аппетита и остеопороз.

Лидерами потребления рыбы в мире являются такие страны как Япония, Корея, Китай, где 34,7 – 35,2 кг/чел/год приходится на душу населения.

Проблема 2. Финансирование рыбной отрасли.

Государством на постоянной основе проводятся работы по созданию максимально благоприятных условий для активизации предпринимательской деятельности, ликвидации барьеров для ведения бизнеса, ведению стимулирующей развитие бизнеса налоговой политики, сокращению проверок и т.д.

Однако ограниченность оборотных средств у самих предпринимателей особенно у малых и средних предпринимателей, также индивидуальных предпринимателей и недоступность кредитов остается проблемой для развития предпринимательства, вследствие дороговизны кредитов и проводимых взаиморасчетов в форме наличных платежей.

На сегодняшний день средневзвешенная процентная ставка по кредитам составляет в национальной валюте – 19,51% и иностранной валюте – 9,71% (данные за 2018 год по Макроэкономической справке НБКР)¹.

¹ Сайт Национального банка КР публикация от 12 марта 2019 г.
<https://www.nbkr.kg/newsout.jsp?item=31&lang=RUS&material=91104>

Как отметил в своей речи Президент Жээнбеков С.Ш. «В рамках программы «ФСХ-6» предоставлено населению более 11 300 сельскохозяйственных кредитов на общую сумму 5,6 млрд. сомов. Для последующих заемщиков процентные ставки кредитов составили: для растениеводства и животноводства – 10% годовых, на переработку – 6% годовых, на садоводство и развитие племенного хозяйства – 8% годовых.»²

Рыбные хозяйства получают доступ к неконкурентным финансовым ресурсам как видно из приведенных ставок по кредитным ресурсам, по сравнению с другими отраслями сельского хозяйства.

В 2019 году начата реализации седьмой фазы программы «Финансирование сельского хозяйства» (проект ФСХ-7), утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики № от 28 января 2019 года, в соответствии с которой государственные и коммерческие банки, включенные в программу выдают субсидированные кредиты фермерам и агропереработчикам.

По условиям программы приоритетными являются следующие направления: растениеводство, разведение племенного скота, агропереработка. Рыбоводство не признается нашими банками в полной мере сельскохозяйственными предприятиями, что вызвано неясностью и недостаточностью законодательства в данной сфере.

Проблема 3 Налоговое законодательство.

Базовые ставки земельного налога за пользование водоемами устанавливаются по ставкам, применяемым для орошаемой пашни соответствующего района.

Рыбоводство - деятельность по выращиванию рыбы и иных водных биоресурсов в водоемах путем их зарыбления рыбопосадочным материалом, а также содержанию и разведению товарной рыбы в искусственно созданной среде обитания, их добыче (вылову) с последующей их реализацией с целью получения прибыли.

В целом для рыбохозяйственных водоемов Кыргызстана характерно высокое качество воды, характеризующееся высоким содержанием в ней кислорода, низкой минерализацией и низким содержанием биогенных аминов, т.е. они в основном олиготрофные (водоем - с низким уровнем первичной продуктивности (малое содержание биогенных элементов) с низкой кормовой базой (фитопланктон, зоопланктон, бентос, зообентос), т.е. малая численность кормовых организмов и низкая биомасса:

-водохранилища Чуйской, Ошской, областей, где высокий температурный режим, естественная рыбопродуктивность составляет 7-8 кг/га.

-пруды Таласской, Иссык-Кульской, Чуйской и Ошской областей

² Сайт Президента КР, речь Жээнбекова С.Ш. от 27 февраля 2019 года

http://www.president.kg/ru/sobytiya/13539_prezident_sooronbay_gheenbekov_ghiteli_gorodov_i_sel_v_blighayshe_e_vremya_dolghni_pochuvstvovat_rezultati_uspehov_v_realizacii_gosudarstvennoj_politiki_po_razvitiyu_regionov

- финансирование деятельности уполномоченного государственного органа управления рыбным хозяйством не позволяет полноценно реализовать все задачи по достижению стратегических целей развития рыболовства и аквакультуры;

- крупные рыбохозяйственные водоемы страны утратили рыбные ресурсы вследствие неустойчивой практики ведения рыболовства и прекращения деятельности программ по зарыблению. Низкая рыбопродуктивность водоемов является барьером для роста объемов и эффективности в секторе промыслового лова рыбы;

- недостаточность существующих мощностей государственных и частных предприятий для воспроизводства рыбных ресурсов, зарыбления водоемов рыбопосадочным материалом для удовлетворения потребностей промыслового рыболовства, восстановления рыбных ресурсов;

- отсутствие у государственных рыбных хозяйств правовых и экономических возможностей для привлечения прямых инвестиций и развития производства;

- отсутствие целевых государственных программ поддержки развития рыбохозяйственного комплекса. Существовавший ранее фонд развития рыбного хозяйства, который мог стать значимым финансовым ресурсом для развития рыбохозяйственного комплекса, в настоящее время упразднен;

- низкая заинтересованность частного сектора в инвестициях в рыбохозяйственный комплекс из-за высоких инвестиционных рисков привела к моральному и физическому износу производственного оборудования многих рыбохозяйствующих субъектов;

- недостаточно развивается аквакультура в связи с ограниченными инвестициями в новые искусственные водоемы (пруды), бассейны, высокой конкуренцией со стороны импортеров рыбы и рыбной продукции, а также из-за недостаточной информированности и отсутствия необходимых знаний и навыков предпринимателей в области аквакультуры;

- отсутствие в стране крупного производства кормов для рыб, что сдерживает развитие рыбной отрасли. Препятствием являются высокие начальные затраты, недостаточный платежеспособный спрос на корм для рыб и связанные с этим высокие инвестиционные риски потенциальных инвесторов;

- браконьерство, которое подрывает рыбные ресурсы и снижает результативность рыбообразных мероприятий. Низкий потенциал системы охраны рыбных ресурсов не позволяет эффективно бороться с браконьерами;

- недостаточно квалифицированных кадров (ветеринаров, ихтиопатологов, специализирующихся по болезням рыб) для работы на предприятиях рыбохозяйственного комплекса.

Масштаб проблемы

Экономическое измерение проблемы.

По экспертным оценкам, потенциальная природная рыбопродуктивность крупных озер и водохранилищ для промыслового рыболовства составляет от 0,5 до 7,5 кг/га в зависимости от естественной кормовой базы. Однако рыбопродуктивность крупных озер и водохранилищ в последние годы снизилась. Негативное значение имели нерациональный промысел рыбы, массовое браконьерство, непринятие достаточных мер к искусственному воспроизводству рыбы. Мораторий на добычу рыбы в озерах Иссык-Куль и Сон-Куль, введенный в 2008 году в целях восстановления рыбных ресурсов, не дал ожидаемых результатов.

В структуре производства товарной рыбы за последние годы существенно выросло производство рыбы в прудах и водохранилищах, что обусловлено увеличением рыбохозяйственного освоения водоемов. Одновременно, из-за законодательных ограничений резко сократилось производство рыбы в садках. Суммарное производство рыбы во всех секторах рыбохозяйственного комплекса в 2018 году достигло максимума и составило 2 577 тонн.

Социальное измерение проблемы.

Общее количество рыбаков (с учетом сельского населения), занимающихся любительским и спортивным рыболовством, составляет более 100 000 человек. Также надо отметить, что естественные и искусственные водоемы расположены в регионах Кыргызской Республики преимущественно в сельской местности, что обеспечивает занятость населения в сельской местности и решает острые социальные проблемы, связанные с безработицей на селе.

Территориальное измерение проблемы.

Искусственные и естественные водоемы расположены на всей территории Кыргызской Республики и соответственно данная проблема охватывает масштабы всего государства.

Субъекты, подпадающие в поле действия данной проблемы.

- 1) Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики
- 2) Департамент пастбищ, животноводства и рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики
- 3) Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики
- 4) Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики;

- 5) Органы местного самоуправления;
- 6) Юридические лица;
- 7) Физические лица.

Анализ законодательства регулирующего сферу рыбного хозяйства в Кыргызской Республике:

Законодательная база в рассматриваемой сфере:

- Водный кодекс КР от 12 января 2005 года N8;
- Закон КР «О животном мире»; от 17 июня 1999 года N59;
- Закон КР «О рыбном хозяйстве»; от 25 июня 1997 года N39;
- Закон КР «Об устойчивом развитии эколого-экономической системы "Иссык-Куль"» от 13 августа 2004 года N115;
- Закон КР «О биосферных территориях в Кыргызской Республике» от 9 июня 1999 года N48;
- Закон КР «Об особо охраняемых природных территориях» от 3 мая 2011 года N 18;

Действующие нормативно – правовые акты в области рыбного хозяйства, законы и постановления Правительства Кыргызской Республики в целом регулируют организацию и ведение аквакультуры:

-индустриальной выращивание объектов аквакультуры в искусственно созданных бассейнах, контейнерах, прудах полностью или частично контролируемых условиях, с использованием полуинтенсивных и интенсивных форм рыбоводства;

-садковой специализирующееся на выращивании рыбопосадочного материала и товарной рыбы в садках.

-пастбищной используют водохранилища, БСР, БДР при этом пастбищная аквакультура осуществляется только в экстенсивной форме.

-прудовая аквакультура использует русловые, балочные и одамбированные пруды искусственно отделенные от рыбохозяйственных водоемов

Процессы разработки, согласования и принятия нормативно – правовых актов в области рыбного хозяйства был непоследовательным и в большей степени носил узковедомственный характер, что привело к юридическим пробелам и коллизиям между законами и иными нормативно – правовыми актами. Главная проблема на сегодняшний день несовершенство и противоречивость действующего законодательства в сфере рыбного, водного, земельного, а также охраны окружающей среды, животного мира, органов местного самоуправления что приводит к принятию многочисленных противоречивых по содержанию подзаконных актов.

В связи, с чем возникают случаи, когда государственные органы, ссылаясь на отдельные законы неправомерно и неправильно трактуя нормы данных законов, ошибочно полагают что те или иные вопросы входят в компетенцию их ведомства, что приводит к конфликту интересов между ведомствами и дублированию функций.

Существующее положение не способствует развитию аквакультуры, в связи с этим возникла необходимость определить роли и обязанности государственных органов в выдаче и контроле разрешений на ведение аквакультуры.

Законом Кыргызской Республики «О запрещении добычи, транспортировки, приобретения, реализации и вывоза особо ценных и эндемичных видов рыб, обитающих в озере Иссык-Куль и Сон-Куль» от 12 июня 2008 года №191, был введен мораторий на лов рыбы в течение 5 лет. Однако, принятые меры не достигли своей цели. Запрет на лов не повлиял на рост рыбных запасов в республике. Поэтому сегодня возникла необходимость изменения государственной политики в этой сфере.

Международный опыт Российской Федерации и Казахстана

Международный опыт доказывает, что в связи с ростом населения, доходов и урбанизации, а также с высокой питательной ценностью рыбы, сектор рыболовства и аквакультуры приобретает значение стратегической отрасли, способной решать проблемы глобального и местного значения. Выводы, что «современные реалии требуют разработки Комплексной программы развития аквакультуры в Российской Федерации, в основу которой должны быть положены принципы устойчивого развития и экосистемного подхода. Это основа стратегии дальнейшего инновационного развития всего рыбохозяйственного комплекса страны». В 2014 году вступил в силу Федеральный закон «Об аквакультуре» (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, разработаны различные меры государственной поддержки, а именно субсидирование краткосрочных и инвестиционных кредитов в этой сфере. Вместе с тем, актуальной, является формирование стратегии развития всей рыбохозяйственной отрасли, включая и вопросы развития аквакультуры, до 2030 года.

В связи с меняющейся демографической ситуацией и структурой потребления растет необходимость в расширении предложения полезных для здоровья пищевых продуктов. Рыба, благодаря ее питательной ценности,

занимает среди них одно из главных мест. При этом, аквакультура является самым быстрорастущим продовольственным сектором, на который сегодня приходится почти 50% рыбы, потребляемой в пищу в мире, а для сохранения существующего предложения рыбы на душу населения к 2030 г. прогнозируется двух кратное увеличение глобального производства аквакультуры.

За счет мирового рыболовства, в частности и рыбного хозяйства, включающего в себя пресноводную и морскую аквакультуры, в целом на 20% происходит удовлетворение потребности населения земного шара в белках животного происхождения. В России процент потребления рыбы и морепродуктов населением остается достаточно высоким и варьирует в зависимости от регионов: в прибрежных регионах выше, а в центральных, удаленных от моря — ниже. Присутствие в рационе людей достаточного количества морепродуктов, содержащих специфические белки, витамины, аминокислоты и биологически активные вещества значительно укрепляет здоровье нации. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в странах, где процент потребления морепродуктов достаточно высокий, продолжительность жизни максимальная, например в Японии. Учитывая, что в настоящее время рыболовство ведется в основном в окраинных и внутренних морях, на континентальном шельфе и экономической зоне России, рыболовство вместе с аквакультурой можно рассматривать в качестве одного из основных факторов, обеспечивающих продовольственную безопасность страны.

В послании народу глава государства Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» акцентировал внимание на создании национальных конкурентоспособных брендов с акцентом на экологичность. В этой связи перед агропромышленным комплексом поставлена задача-стать глобальным игроком в области экологически чистого производства.

Одним из секторов экономики Казахстана, где имеются потенциальные резервы для роста экологически чистого производства, является рыбное хозяйство. Рыба занимает особое место в питании из-за насыщенности полноценными белками, витаминами, минеральными солями. Они положительно влияют на сердечно-сосудистую систему, снижают риск инфаркта, онкологических заболеваний, необходимы для правильного функционирования иммунной системы человека.

Высокая пищевая ценность рыбы обусловлена содержанием веществ, необходимых для рационального питания человека и профилактики ряда заболеваний. Ситуация на мировых продовольственных рынках постоянно меняется. Поэтому новые реалии на рынке подтолкнули многие страны к выявлению резервов роста производства продовольствия. Общественные

отношения в этой сфере, включая вопросы развития рыбного хозяйства, регулируются Законом «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», которым определено: рыбное хозяйство – вид хозяйственной деятельности, связанный с охраной, воспроизводством, аквакультурой, рыбоводством, рыболовством, а также переработкой и реализацией рыбных ресурсов и других водных животных; аквакультура – искусственное воспроизводство и культивирование рыбных ресурсов и других водных животных.

В более широком понимании и применении международными организациями, в частности ФАО, термин «аквакультура» предполагает два основных направления искусственное воспроизводство рыбных ресурсов и других водных животных, а также товарное пресноводное рыбоводство и марикультуру (морская аквакультура). Так, по оценке ФАО – товарное рыбоводство (аквакультура) – это самое динамично развивающееся в мире направление в сфере производства продуктов белкового питания. В условиях проявления тенденции к сокращению численности промысловых объектов естественных водоемов Казахстана альтернативой для промысла рыбы является развитие товарного рыбоводства.

Переориентация от рыболовства к товарному рыбоводству позволит снять нежелательный сверхнормативный пресс на природные популяции естественных водоемов. Рост антропогенной нагрузки на естественные водоемы, неконтролируемый и хищнический лов в 90 годы прошлого столетия промысловых, ценных и редких видов рыб привели к истощению их запасов, что ограничивает возможность их естественного восстановления. Проблема спасения и сохранения редких и исчезающих видов рыб, генетического разнообразия становится стратегически важной задачей, как для мирового сообщества, так и для Казахстана. Мировая практика показала, что увеличение запасов рыбы и сохранения биоразнообразия, невозможно без развития искусственного разведения. В сложившейся ситуации искусственное воспроизводство рыб, становится эффективной мерой их сохранения, увеличения рыбных запасов. Одним из основных направлений по увеличению вылова рыбы и производства рыбной продукции в Республике Казахстан, должно стать развитие товарного рыбоводства. Постановлением Правительства РК от 18 февраля 2013 года № 151 утверждена Программа по развитию агропромышленного комплекса на 2013 -2020 годы «Агробизнес-2020» (далее – Программа). В соответствии с Законом «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» государственная поддержка развития товарного рыбоводства осуществляется уполномоченным органом в области развития агропромышленного комплекса.

Данной Программой в 2016-2020 годах предусмотрено субсидирование затрат на содержание ремонтно-маточного стада ценных видов рыб на общую сумму 1 758, 5 млн. тенге. Касательно выделения субсидий по возмещению затрат в размере 50 % на рыбопосадочный материал, корма для рыб и приобретения оборудования, не только для товарных рыбоводных хозяйств, но и для арендаторов водоема. Для предпринимателей, занятых в сфере товарного рыбоводства установлен специальный налоговый режим, законодательно закреплены нормы, предусматривающие субсидирование повышения продуктивности и качества продукции товарного рыбоводства.

2. Вариант государственного регулирования

Цели и задачи государственного регулирования

Основной целью государственного регулирования является:

1. Создание условий для развития рыбных хозяйств и увеличение рыбных запасов в республике.
2. стимулирования инвестиционной активности, защиты и поддержки отечественных производителей;
3. развитие и усиление роли государственной поддержки рыбной отрасли;
4. привлечение и заинтересованность местного сообщества к развитию, защите и поддержке предпринимательской деятельности;
5. привлечение и заинтересованность местного сообщества к развитию, защите и поддержке предпринимательской деятельности в рыбной отрасли;
6. рост объемов инвестиционной активности и развития отечественного производства в рыбной отрасли

Целевые показатели, количественные и качественные индикаторы достижения цели государственного регулирования.

Качественные индикаторы:

1. создание и развитие отечественных предприятий в рыбной отрасли;
2. рост инвестиционной привлекательности рыбной отрасли;
3. рост уровня социальной защищенности сельского населения;
4. улучшение социально-экономического положения населения.

Количественные индикаторы:

1. рост объемов производства рыбы и рыбной продукции;
2. рост уровня привлечения дополнительных кредитных средств;

3. рост уровня потребления рыбы и рыбопродуктов и достижение установленных среднефизиологических норм потребления рыбы;
4. рост количества рабочих мест и снижение количества безработных;
5. рост уровня экспорта рыбы;
6. снижение количества фактов браконьерства;
7. увеличение уровня зарыбления водоемов.

Рассмотренные варианты регулирования:

Вариант №1: оставить все как есть.

Вариант регулирования «оставить все как есть». Сохранение существующей ситуации увеличивает риски, связанные с отдельными факторами, причинами которых послужили усиление официального промысла на эти виды, падение уровня озера.

Данный вариант регулирования предполагает сохранение действующего законодательства.

Базовым нормативным правовым актом Кыргызской Республики в области управления рыбными запасами является Закон Кыргызской Республики «О рыбном хозяйстве» от 25 июня 1997 года N 39. Данный закон регулирует:

- правовые, экономические и организационные основы рыбного хозяйства Кыргызской Республики в целях всемерного его развития, сохранения и увеличения рыбных запасов, повышения рыбопродуктивности водоемов и прудов, наиболее полного удовлетворения потребностей населения в рыбной продукции.

- отношения, возникающие при владении, пользовании и распоряжении естественными и искусственными запасами рыбы в рыбохозяйственных водоемах и водоемах общего пользования Кыргызской Республики.

В соответствии с данным законом, к рыбохозяйственным водоемам государственного значения относятся озера Иссык-Куль, Сон-Куль и водохранилища Токтогульское, Базар-Коргонское, Кировское, Орто-Токойское.

Многие нормы, содержащиеся в действующем Законе КР «О рыбном хозяйстве» не систематизированы, и не отражают всех аспектов современного ведения рыбного хозяйства, с учетом положительного опыта ведущих зарубежных стран в области развития аквакультуры и других эффективных методов и форм товарного рыбоводства, что затрудняет их реализацию на практике. И основным фактором, сдерживающим развитие аквакультуры в нашей стране, является отсутствие законодательства, учитывающего специфику

функционирования аквакультуры и рыболовства, слабое развитие инфраструктуры.

Вариант №2. Принятие проекта Закона КР «О рыбном хозяйстве, рыболовстве и охране водных биологических ресурсов».

Цель государственного регулирования

Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» разработан с целью увеличения рыбных запасов в республике и дальнейшего развития нового, современного и экономически выгодного для республики направления аквакультурного производства, с устойчивым финансовым обеспечением, использованием передовых технологий. Обеспечение продовольственной безопасности, улучшение доступа к полноценному и разнообразному питанию являются важной целью повышения уровня и качества жизни граждан Кыргызской Республики. Улучшение бизнес-среды для предпринимательской деятельности в Кыргызской Республике проводится в рамках общих планов действий государства.

Для привлечения инвестиций в рыбохозяйственный комплекс также необходимы решения, которые охватывают вопросы регулирования деятельности по сбору маточного стада, снижения налоговой нагрузки при использовании водоемов для инкубирования и выращивания рыбопосадочного материала.

Кроме того, необходимо совершенствовать механизм защиты интересов рыбохозяйствующих субъектов аквакультуры при сбросе воды в водоемах, предназначенных для ирригационных и гидроэнергетических целей.

Изменения законодательства должны носить экосистемный подход к управлению рыболовством, создавать равные условия для развития рыбохозяйствующих субъектов, включая доступ к финансовым ресурсам и технологиям.

Способ регулирования

Многие рыбохозяйственные водоемы имеют потенциал для развития пастбищного рыбоводства на основе карповых, растительноядных и других видов рыб. Водоемы предоставляются уполномоченным государственным органом управления рыбным хозяйством в пользование физическим и юридическим лицам в аренду на срок до 10-ти лет. Установленные законодательством Кыргызской Республики сроки аренды не способствуют привлечению инвестиций. В целях мотивации частного сектора для инвестиций и зарыбления водоемов для ведения аквакультуры и рыболовства, управления

ими на экономически и экологически устойчивой основе необходимо развивать систему долгосрочного пользования водоемом/рыболовным участком путем увеличения сроков пользования водоемами/рыболовными участками до 25 лет.

Олиготрофный характер основных водоемов страны препятствует развитию крупномасштабного промыслового рыболовства, но сохраняет определенный потенциал для развития мелкомасштабного рыболовства.

В этих условиях на крупных озерах Иссык-Куль, Сон-Куль и других водоемах наиболее предпочтительной моделью является система совместного управления (соуправления) рыболовством уполномоченным государственным органом и частным сектором, которая хорошо зарекомендовала себя в международной практике. Модель по совместному соуправлению рыболовством необходимо внедрить путем предоставления рыбхозяйствующим субъектам права в соуправлении рыболовством посредством заключения соответствующих договоров между уполномоченным государственным органом управления рыбным хозяйством и рыбхозяйствующими субъектами.

Олиготрофность основных водоемов страны также обуславливает необходимость строгого выполнения требований экологически устойчивого использования ресурсов. Внедрение квотирования, основанного на тщательном учете фактических данных о рыбных ресурсах, при участии самих рыбхозяйствующих субъектов, позволит сделать этот сектор рыбного хозяйства прибыльным и устойчивым.

Любительское и спортивное рыболовство рассматривается и как вид отдыха, который пользуется возрастающим спросом со стороны граждан, и как один из основных источников формирования финансовых ресурсов для развития рыбного хозяйства. Развитие любительского и спортивного рыболовства требует изменения условий пользования объектами рыболовства, которые должны быть основаны на более точном механизме реализации разрешений и использовании полученных средств, учете имеющихся рыбных ресурсов, экологических ограничений и др. Необходимо разработать прозрачные и доступные механизмы предоставления информации о реализации разрешений и использовании полученных средств, часть из которых должна быть использована для зарыбления водоемов с целью поддержания рыбных запасов.

Развитие любительского и спортивного рыболовства требует полноценного участия общественных организаций, местных органов власти, учреждений отдыха и туризма, других заинтересованных сторон в планировании и мониторинге развития этого вида деятельности с целью

создания благоприятных предпосылок для развития туризма и роста числа рабочих мест.

Поддержка производства рыбопосадочного материала имеет решающее значение для развития всего рыбохозяйственного комплекса. Существующий в настоящее время производственный потенциал государственных и частных рыбозаводных предприятий не в состоянии обеспечить потребности зарыбления водоемов для ведения пастбищного рыбоводства, мелкомасштабного промыслового рыболовства и аквакультуры. Увеличение количества частных инкубационных цехов в данном секторе производства сдерживается недостаточной доходностью этого вида деятельности.

Для стимулирования инвестиций и роста эффективности производства рыбопосадочного материала необходимо внедрить новый механизм отношений с потребителями данной продукции, который создаст предпосылки для экономически устойчивой деятельности. С этой целью часть затрат инкубационных цехов необходимо возмещать путем включения их в цены за квоты на добычу рыбы в зарыбляемых рыбохозяйственных водоемах общего доступа, реках и притоках.

Также необходимо систематическое размещение заказов на условиях конкуренции между государственными и частными рыбозаводными предприятиями на зарыбление основных рыбохозяйственных водоемов (озера Иссык-Куль и Сон-Куль, водохранилища Токтогульское, Кировское, Базар-Коргонское, Орто-Токойское) за счет средств специального счета уполномоченного государственного органа управления рыбным хозяйством, для поддержания спроса на продукцию рыбозаводных предприятий и восстановление рыбных запасов до научно обоснованного уровня.

Важным звеном, обеспечивающим устойчивость и рост производства рыбопосадочного материала, являются специализированные на данном виде деятельности государственные рыбохозяйственные предприятия. Для них необходимо открыть доступ к частным инвестициям в строительство и техническое оснащение инкубационных цехов, создать экономические стимулы прибыльной деятельности, осуществить, при необходимости, их реструктуризацию.

Инкубационным цехам необходимо обеспечить адресную техническую поддержку с использованием донорской помощи, консультационную поддержку в части увеличения доступа к внешним инвестициям.

Устойчивый рост инвестиций частного сектора в мелкомасштабное рыболовство приведет к увеличению производства рыбной продукции.

Повышение эффективности и прозрачности системы выдачи разрешений в секторе любительского и спортивного рыболовства, рост их реализации и

возникновение значимого источника финансирования проектов в рыбном хозяйстве.

Производство рыбопосадочного материала является экономически выгодным видом деятельности, рост частных инвестиций в инкубационные цеха.

Рост инвестиционной привлекательности государственных и частных производителей рыбопосадочного материала, создание производственного потенциала данного сектора рыбохозяйственного комплекса для выполнения структурообразующих функций.

Поддержка мелкомасштабных рыбохозяйствующих субъектов аквакультуры обуславливает необходимость разработки экономически жизнеспособной, мало- и среднзатратной производственной модели аквакультуры (прудовая, садковая и бассейновая) для рыбохозяйствующих субъектов с ограниченными ресурсами. Производственные модели должны обеспечивать экономическую эффективность проектов в аквакультуре и способствовать решению проблем доступа к финансовым ресурсам и технологиям, природным ресурсам - воде и земле, к кормам и услугам лабораторий и т.д.

Необходимо стимулировать создание рыбохозяйствующих субъектов аквакультуры карповодства и форелеводства с применением таких моделей и способствовать их развитию посредством предоставления технической поддержки, содействия улучшению доступа к финансовым средствам и кредитам.

Для создания образцовых модельных рыбохозяйственных субъектов в секторе аквакультуры необходимо поддержать реализацию пилотных проектов в садковом рыбоводстве, в прудовых хозяйствах (карповодство и форелеводство), в производстве кормов для рыб. Полученный опыт должен распространяться среди рыбохозяйствующих субъектов вместе с оказанием технической поддержки в формировании цепочек стоимости и улучшении логистики, развитии кооперации.

Распространение опыта применения передовых методов управления рыбохозяйствующими субъектами аквакультуры, методов стимулирования роста качества продукции и выхода на внешние рынки повысит конкурентоспособность рыбохозяйствующих субъектов. Решение данной задачи будет осуществляться при участии ассоциаций рыбных хозяйств и местных сообществ.

Необходимо провести оценку водно-климатических, географических и производственных условий водоемов Кыргызской Республики для садкового и бассейнового рыбоводства и разработать рекомендации по адаптации

технологии садкового рыбоводства к местным условиям большой амплитуды сезонного колебания уровня воды, связанного со сбросом воды из водохранилищ для производственных целей, с учетом международного опыта и передовых отечественных практик.

Рыбохозяйственные комплексы на озерах Иссык-Куль, Сон-Куль, Базар-Коргонском, Орто-Токойском, Токтогульском и Кировском водохранилищах будут развиваться по территориальному принципу (развитие территориальных рыбохозяйственных комплексов), на основе применения программно-целевого подхода, сбалансированного развития основных структурообразующих производств (искусственное воспроизводство рыбных ресурсов, производство рыбных кормов, рыболовство и аквакультура), внедрения системы соуправления рыболовством уполномоченного государственного органа управления рыбным хозяйством и частного сектора. В этих комплексах также будет применяться экосистемный подход, направленный на обеспечение устойчивости экосистем, сохранения биологического разнообразия на долгосрочной основе, учет социальных факторов.

Решения по развитию территориальных рыбохозяйственных комплексов будут приниматься на основе открытости и гласности, общественного согласия, с учетом интересов рыбохозяйствующих субъектов, местных сообществ, привлечения их к процессам управления и принятия решений.

Инвентаризация существующих водоемов, прудов и рек для оценки их рыбопродуктивности, экологической и эпизоотической обстановки, рыбоводно-мелиоративного состояния, разработка общегосударственного реестра рыбохозяйственных водоемов, с кадастровой оценкой их продуктивности и др.

Обеспечение роста экспорта продукции рыбохозяйственной отрасли потребует проведения маркетинговых исследований потенциальных рынков сбыта и информирования рыбохозяйствующих субъектов о существующих возможностях. Создание механизма информационной поддержки в рамках программ цифровой трансформации экономики также будет способствовать эффективному продвижению рыбной продукции на внутренние и внешние рынки.

Необходимо обеспечить поддержку стратегических инициатив рыбохозяйствующих субъектов в инвестиционной и инновационной сферах, оказать помощь в привлечении прямых иностранных инвестиций в секторы рыбохозяйственного комплекса, которые требуют рискованных начальных затрат, а также содействовать повышению доступности финансирования для частного сектора.

Для привлечения частных инвестиций в рыбохозяйственный комплекс, в том числе прямых иностранных инвестиций, и роста кредитования, необходимо

провести работу по определению источников и возможностей для инвестирования, а также оптимизировать механизмы взаимодействия с институтами развития и банковскими учреждениями.

Уполномоченному государственному органу управления рыбным хозяйством необходимо обеспечить поддержку ассоциаций рыбохозяйственного комплекса, в том числе техническую, по наращиванию институционального потенциала, подготовке и реализации собственных программ переподготовки кадров.

Необходимо создать постоянно действующую консультативную площадку: уполномоченный государственный орган - ассоциации - рыбохозяйствующие субъекты.

Для прозрачности решений по вопросам предоставления в долгосрочное пользование водоемов/рыболовных участков, внедрения режимов соуправления, развития кооперации необходимо обеспечить участие ассоциаций в подготовке таких решений.

Для привлечения инвестиций в рыбохозяйственный комплекс также необходимы решения, которые охватывают вопросы регулирования деятельности по сбору маточного стада, снижения налоговой нагрузки при использовании водоемов для инкубирования и выращивания рыбопосадочного материала.

Кроме того, необходимо совершенствовать механизм защиты интересов рыбохозяйствующих субъектов аквакультуры при сбросе воды в водоемах, предназначенных для ирригационных и гидроэнергетических целей.

Изменения законодательства должны носить экосистемный подход к управлению рыболовством, создавать равные условия для развития рыбохозяйствующих субъектов, включая доступ к финансовым ресурсам и технологиям.

Охрана рыбных запасов в водоемах Кыргызской Республики, борьба с незаконным и нерегулируемым ловом рыбы (браконьерством) являются одними из наиболее важных межведомственных задач и требуют улучшения координации действий ведомств, имеющих соответствующие полномочия.

Для борьбы с браконьерством необходимо разработать предложения по мерам для мониторинга, контроля и надзора для согласованных действий различных государственных органов по оптимизации распределения сил и средств, ответственности, а также укреплению материально-технической базы рыбоохранной деятельности.

К борьбе с браконьерством необходимо привлекать на добровольной основе рыбохозяйствующие субъекты в рамках применения механизма

соуправления. Их участие будет отражено в соответствующих соглашениях о соуправлении.

К 2023 году суммарный валовый доход (выручка) рыбохозяйственных субъектов от производства и реализации товарной рыбы достигнет 3,02 млрд. сомов. В рыбохозяйственном комплексе будут созданы дополнительно 37,1 тыс. рабочих мест.

В целях уравнивания условий налогообложения в сельскохозяйственном секторе предлагается внести изменения в Налоговый кодекс КР и приравнять земельный налог на водоемы не к орошаемой пашне, а к пастбищным землям.

Ожидаемые последствия:

С введением в действие нормативного правового акта будет способствовать:

- на решение задач, связанных с дальнейшим развитием аквакультуры и рыболовства;
- обеспечение эффективной охраны, воспроизводства и увеличения рыбных запасов в естественных и искусственных водоемах республики;
- вклад в обеспечение продовольственной безопасности республики и увеличения производства рыбопосадочного материала и товарной рыбы.
- гармонизации законодательной базы регулирующих рыбохозяйственную деятельность.

Индикаторы достижения цели:

- устойчивое использование и сохранение рыбных ресурсов;
- объем вылова рыбы в рыбохозяйственных водоемах к 2023 году – не менее 400 тонн/год;
- объем производства продукции аквакультуры к 2023 году – не менее 15 000 тонн/год;
- общий объем зарыбления рыбохозяйственных водоемов до 2023 года не менее 40 млн. штук молоди ценных видов рыб;
- увеличение объемов производства товарной рыбы, создание воспроизводственно-товарных рыбоводных комплексов на крупных естественных водоемах, а также в малых водоемах, неосвоенных рыбным хозяйством;
- увеличение потребления рыбных продуктов населением от 4 - 6 кг в год к 2023 году;
- рост уровня социальной защищенности сельского населения;
- улучшение социально-экономического положения населения.

Анализ мнений заинтересованных сторон.

Субъекты предпринимательства в лице Ассоциации рыбных хозяйств Кыргызской Республики активно участвовали в обсуждении проблем развития

рыбных хозяйств. Представители данной ассоциации вошли в состав рабочей группы по подготовке анализа регулятивного воздействия. Ассоциация неоднократно обращалась к депутатам о необходимости внесения изменений в действующее законодательство с целью исключения норм, запрещающее выращивание радужной форели. Реализация предлагаемых законодательных норм позволит предпринимателям активно заниматься выращиванием форели и соответственно повышением своего благосостояния. Предприниматели планируют увеличить объем экспорта рыбной продукции.

При проведении опроса потребителей было отмечено, что при реализации норм законопроекта, потребители получают доступ к большому количеству рыбных продуктов. Увеличиться потребление рыбы в рационе питания, что позволит им повысить качество жизни и здоровья. Потребители надеются на снижение стоимости рыбной продукции, так как сегодня стоимость рыбы почти равняется стоимости мяса.

Положительные и отрицательные последствия принимаемого решения.

Географический уровень

На уровне предприятия и хозяйства основной вклад в благосостояние человека заключается в возврате финансов фермерам аквакультурных хозяйств или инвесторам, дополнительных выплат – семьям фермеров или работникам хозяйства, а выгод, связанных с поставкой и безопасностью продуктов питания, – непосредственным потребителям продукции хозяйств. Однако, вообще, наиболее важным вкладом аквакультуры в улучшение благосостояния человека является тот вклад, который отражается на более широком хозяйственном уровне и отрасли, в целом. Так, создание рабочих мест и возможности инвестиций привлекают фирмы/организации, которые обеспечивают рыбоводные хозяйства и вовлекаются в переработку, маркетинг, торговлю и транспорт.

Продовольственная безопасность

Надежность поставок и качества продукции из аквакультурных зон получает стимул, потому что важность процессов, необходимых для поддержания секторов, расположенных выше и ниже по течению, выходит за рамки единичного хозяйства. Размер прибыли от хозяйства, отрасли или секторов со сложной структурой, которая идет на пользу местному населению (включая бедные и уязвимые сообщества), зависит от степени учета местных интересов. В общем, в том случае, когда инвесторы не местные, большая часть прибыли экспортируется.

Диверсификация средств к существованию

Одной из наиболее важных выгод развития аквакультуры является ее возможность диверсифицировать экономическую деятельность на хозяйстве, в сообществе, а также на национальном и региональном уровнях. Сюда включаются деятельность, как на территории хозяйства, так и за его пределами, например, работники аквакультурного хозяйства и те, кто не работает непосредственно на хозяйстве, а именно: инвесторы и маркетинговые сети, перерабатывающие предприятия и менеджмент. Такую информацию необходимо включать в обязательном порядке. Малые аквакультурные хозяйства используют семейный труд, что позволяет привлекать возможные людские ресурсы в рамках одной семьи. Влияние на социальную устойчивость в сообществе будет зависеть от того, являются ли наемные рабочие резидентами или нерезидентами той или иной местности.

Взаимодействие с другими отраслями и возможные затраты

Взаимодействие аквакультуры с заинтересованными сторонами из других отраслей может быть сотрудническим, нейтральным или конфликтным. Например, плохо управляемая аквакультура, загрязняющая водоем, облагается штрафами, которые покрывают причинение вреда здоровью человека, а также идут на восстановление водоема, или поиск альтернативного источника чистой воды. Подобным образом, если аквакультура и другие отрасли находятся в конфликте, то необходим поиск компромисса. А сущность такого компромисса будет зависеть от существующих местных приоритетов и структур управления.

Аквакультуре как производственному процессу необходимы участки земли, а также могут потребоваться затраты на оплату воды и другие особые затраты (включая оплату труда), чтобы получить ожидаемые результаты, такие как продукты питания и прибыль.

Реализационные риски

Использование садковых хозяйств для выращивания рыбы может привести к загрязнению водоемов, что может снизить экологическое благополучие. Поэтому экологические службы могут выступить против этой политики.

Вариант № 3. «Усилить ответственность за нарушение законодательства, регулирующего в области рыболовства и охраны рыбных запасов в сравнении с существующим уровнем наказаний»

Цель государственного регулирования

Принятие данного варианта регулирования создаст определенные условия для достижения цели регулирования и улучшения индикатора достижения этой цели: "Снижение числа случаев намеренного нарушения законодательства для получения выгоды".

Способ регулирования

Предлагается увеличить штрафные санкции в сравнении с существующими.

Административные правонарушения			
1	Выловленные (добытые) без рыбопромысловых документов, без рыболовных билетов и карточек		
	Штрафы по видам нарушения	новые штрафы	
		От расчетных показателей	До Расчетных показателей
	выловленные (добытые) без рыбопромысловых документов		
	на граждан	50	100
	на должностных лиц	200	250
	на юридических лиц	300	500
	выловленные без рыболовных билетов и карточек		
	на граждан	50	100
	на должностных лиц	200	250
	на юридических лиц	300	500
2	Выловленные (добытые) в запрещенные сроки, запрещенными орудиями и способами, в запрещенных местах, запрещенных видов и выловленная сверх установленных лимитов, квот и нормы их вылова		
	на граждан	50	100
	на должностных лиц	200	250
	на юридических лиц	300	500
3	За загрязнение рыбохозяйственных водных объектов сверхнормативными сбросами загрязняющих веществ,		
	на граждан	50	100
	на должностных лиц	200	250
	на юридических лиц	300	500

Ожидаемые последствия:

Наложением штрафа на нарушение законодательства в сфере рыбного законодательства занимаются 3 государственного органа это:

- органы внутренних дел;
- уполномоченный государственный орган в области надзора и контроля за экологической и технической безопасностью;
- уполномоченный государственный орган в сфере охраны окружающей среды и лесных экосистем.

Даже наличие указанных трех контролирующих государственных органов не позволило государству обеспечить снижение количества браконьеров, повышение рыбных запасов в водоемах республики. (Данные Департамента рыбного хозяйства по фактам нарушений приведены в таблице).

Количество проведенных рейдов	Составлено актов по фактам нарушений	Количество дел, переданных в правоохранительные органы	Изъято орудий лова (шт.)	Предъявлено исков (сом)	Поступило в республик. бюджет (сом)
2014 год					
121	46	15	2542	892840	-
2015 год					
80	30	8	1145	1.826.869	31179
2016 года					
33	23	3	218	210403	68993
2017 год					
35	28	-	896	71680	71680
2018					
88	29	-	408	25000	25000
За 10 месяцев 2019 года					
33	22	-	456	49050	49050

Индикаторы достижения цели:

- Увеличение количества разрешительных документов (карточек, билетов) на вылов рыбы;
- снижение количества добычи рыбы в запрещенные сроки;
- снижение количества браконьеров;
- снижение сбросов загрязняющих веществ.

Анализ мнений заинтересованных сторон.

Субъекты предпринимательства не поддерживают норму об увеличении размера административного штрафа на нарушения.

Потребителям нет разницы у кого поставщика покупать рыбу, у добросовестного предпринимателя или браконьера. У браконьера товар может быть даже дешевле чем у предпринимателя.

Государственные органы поддерживают увеличение размера штрафных санкций, так как повысится поступление средств в республиканский бюджет. Однако, учитывая коррупционные проявления в наложении штрафов и вовлечение в данный процесс нескольких государственных органов, особого эффекта и поступления в бюджет не ожидается.

Положительные и отрицательные последствия принимаемого решения.

Увеличение размера штрафных санкций способствует повышению поступления средств в республиканский бюджет.

Коррупционные проявления в наложении штрафов и вовлечение в данный процесс нескольких государственных органов снизит предполагаемый эффект от данной политики.

Реализационные риски

Риски при реализации данной политики отсутствуют, так как данную работу выполняют все задействованные стороны. Дополнительных затрат со стороны государства и других сторон не предвидится.

Правовой анализ

Закон Кыргызской Республики «О рыбном хозяйстве» принят в 1997 году, регулирует правовые, экономические и организационные основы рыбного хозяйства Кыргызской Республики в целях всемерного его развития, сохранения и увеличения рыбных запасов, повышения рыбопродуктивности водоемов и прудов наиболее полного удовлетворения потребностей населения в рыбной продукции.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О рыбном хозяйстве» в области регулирования отношений по использованию и охране рыбных запасов подлежат:

- распоряжение рыбными запасами на рыбохозяйственных водоемах государственного значения и водоемах общего пользования, установление порядка их использования и охраны;
- организация разработки и утверждение программ проведения единой рыбохозяйственной политики;
- определение основного пользователя рыбохозяйственных водоемов государственного значения;
- утверждение положения о специально уполномоченном государственном органе управления рыбным хозяйством.

Целями деятельности Департамента являются сохранение и увеличение рыбных запасов, развитие рыболовства и аквакультуры в Кыргызской Республике. В соответствии с указанными целями Департамент осуществляет решение следующих основных задач:

- повышение рыбопродуктивности водоемов и увеличение производства товарной и другой рыбной продукции;
- улучшение качества и расширение ассортимента производимой и реализуемой рыбной продукции;
- осуществление научно-рыбохозяйственных и ихтиологических исследований, мониторинга и анализа состояния и численности рыбных запасов и ведомственное регулирование рыболовства;
- обеспечение ведомственной охраны рыбных запасов и регулярное проведение мероприятий по борьбе с браконьерством, другими нарушениями рыбоохранного законодательства;
- участие в разработке и реализации международных проектов и программ в области развития и ведения рыбного хозяйства.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О животном мире» в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира ГАООС и ЛХ КР:

- ведает животным миром на территории Кыргызской Республики и устанавливает порядок его охраны, использования и воспроизводства;
- определяет государственную политику;
- утверждает государственные программы и организует их реализацию;
- организует разработку и издает нормативные правовые акты;
- утверждает нормативы и порядок взимания платы за специальное пользование объектами животного мира;
- утверждает положение о выдаче лицензий на заготовку, переработку, приемку и реализацию продукции природного животного мира, за исключением домашних видов животных;
- утверждает порядок ведения государственного кадастра объектов животного мира;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

ГАООСЛХ является государственным органом в системе исполнительной власти, проводящем единую политику в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия, рационального природопользования, развития лесного и охотничьего хозяйства и обеспечения экологической безопасности

государства.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О животном мире» ГАООСЛХ в сфере рыбного хозяйства:

- осуществляет единую государственную политику в области охраны, использования объектов животного мира;
- участвует в разработке и реализации государственных программ по охране, использованию и воспроизводству объектов животного мира;
- координирует деятельность иных специально уполномоченных государственных органов в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира;
- осуществляет государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством объектов животного мира, а также за состоянием и качеством среды обитания диких животных;
- устанавливает порядок ведения государственного учета объектов животного мира;
- регулирует сроки и способы охоты и устанавливает ежегодные нормы добычи объектов животного мира, осуществляет и контролирует проведение мероприятий по охране и воспроизводству рыбных запасов и водных беспозвоночных, а также регулирует сроки и нормы вылова объектов рыбного промысла;
- устанавливает порядок ведения государственного мониторинга;
- утверждает положение о Красной книге Кыргызской Республики;
- утверждает по согласованию с научными организациями перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, подлежащих особой охране;
- запрещает по согласованию с научными организациями ввоз, вывоз, выпуск, расселение и акклиматизацию животных, могущих повлечь за собой причинение ущерба обитающим на территории республики объектам животного мира и здоровью людей;
- устанавливает лимиты и нормативы, выдает и приостанавливает разрешения на пользование объектами животного мира;
- взимает плату за специальное пользование объектами животного мира;
- осуществляет контроль за соблюдением правил охоты и рыболовства;
- закрепляет и представляет в установленном порядке пользователям охотничьи и рыболовные угодья;
- осуществляет контроль за изъятием из природной среды объектов животного мира;

Местная государственная администрация обеспечивает на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики и вправе принимать решения в пределах своей компетенции, обязательные для выполнения на подведомственных им территориях.

Правоохранительные органы (Прокуратура, органы внутренних дел, национальной безопасности) осуществляют выявление, пресечение и недопущение нарушений законодательства, влекущих уголовную и административную ответственность.

Оценка соответствия международным договорам, общепризнанным принципам и нормам международного права

Проект закона не противоречит действующим международным договорам, которые заключила, или к которым присоединилась Кыргызская Республика, а также общепризнанным нормам международного права.

Нормы проекта закона не устанавливают его приоритет над международными договорами, участником которых является Кыргызская Республика. В проекте закона отсутствуют нормы, которые, в случае их принятия, не позволят обеспечить исполнение международных обязательств, вытекающих из международных договоров.

Проект закона как таковой не направлен на имплементацию положений международных договоров, при этом такой необходимости не имеется.

Необходимости внесения изменений в проект закона либо в действующие законы с целью исключения положений, препятствующих гармонизации национального законодательства и международных договоров или противоречащих целям, задачам и нормам международных договоров, общепризнанным принципам и нормам международного права не выявлено.

Оценка соответствия правовой системе и законам Кыргызской Республики

Дополнения и изменения к закону полностью соответствуют системе и законам КР.

Оценка соответствия правилам подготовки и оформления проекта закона, в том числе требованиям законодательной техники и логической структуры нормы права.

Проект закона затрагивает непосредственно интересы физических лиц и коммерческих организаций, направлен, в том числе и на регулирование предпринимательской деятельности в сфере рыбного хозяйства.

Так же проект закона предусматривает ответственность за совершенные правонарушения в сфере законодательства в области рыболовства и охраны рыбных запасов, а не только правил рыболовства.

Проект закона был опубликован в СМИ для общественного обсуждения на сайтах, были проведены опросы и круглые столы.

Проект закона оформлен в соответствии с требованиями по законодательной технике. Выполнены требования по его структуре, содержанию и языку изложения.

Проект закона составлен в соответствии с логической структурой нормы права.

Экономический анализ

Экономический анализ проводился по трем вариантам воздействия:

-оценка затрат и выгод государственных органов, предпринимателей и населения при варианте «Оставить как есть».

-оценка затрат и выгод государственных органов, предпринимателей и населения при варианте «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики».

-оценка затрат и выгод государственных органов, предпринимателей и населения при варианте «Усилить ответственность за нарушения законодательства, регулирующего отношения в рыбной отрасли, в сравнении с существующим уровнем наказаний».

Проект НПА затрагивает следующие субъекты экономической деятельности -юридические лица независимо от их организационно правовых форм и форм собственности и индивидуальные предприниматели, осуществляющие улов и реализацию рыб и рыбных продуктов, а также физические лица. В данном разделе приведены примерные затраты каждого из субъектов, связанных с введением нормативных правовых актов (НПА). Также приведены выгоды как количественные, так и качественные. Качественные выгоды изложены там, где невозможно привести количественные расчеты.

Вариант «Оставить как есть».

Валовый выпуск продукции в сфере аквакультуры, как показано в таблице 1. из года в год наблюдается тенденция увеличения производства товарной рыбы и отчисления налогов, при этом потребление рыбной продукции остается на уровне 1.9 кг/чел/год при среднефизиологической норме 9.1 кг/чел/год.

Население – потребители, недостаток потребления рыбной продукции (белки 15-24% (легче усваиваются организмом человека по сравнению с животным белком) жиры 0.1-22% (содержатся полиненасыщенные жирные

кислоты ряда омега 3, жирные кислоты и масла полезны для улучшения работы сердца), минералы 0.8-2% (Иод, Железо, Кальций, Фосфор), витамины А, Д, Е, В и др., заменяют другими формами, такими как лекарственные препараты, биологически активными добавками, и др. цена которых превышать стоимость рыбы в несколько раз.

Вариант «Внести изменения»

Основной экономический эффект в связи с принятием Закона Кыргызской Республики «О рыбном хозяйстве, рыболовстве и охране водных биологических ресурсов», создаются условия к развитию рыбной отрасли.

На сегодня в регионах выращиванием рыбы занято более 300 частных предприятий, количество которых из года в год растет. Ожидается, что развитие товарного рыбоводства даст мультипликативный социально-экономический эффект. Так, дальнейший рост деловой активности по развитию товарных рыбоводных хозяйств будет способствовать созданию дополнительных рабочих мест преимущественно в сельской местности.

Учитывая особенности рыбохозяйственных водоемов, общая площадь акватории составляет порядка 623600 гектар. Потенциал выращивания рыбы при использовании аквакультуры (прудовой, бассейновой, садковой, пастбищной и др.) выращивание товарной рыбы, только на 10% общей площади акватории, при норме выращивания 20 кг на 1 м³ то в 62360 га (6236000 м³) можно без ущерба и негативных влияний на экосистему вырастить 125 тысяч тонн рыбы.

Данный объём производства может увеличить доходы ВВП страны от реализации готовой продукции на 2.5 млрд. сом в год.

Возможность организации производства в республике (потенциальная производственная мощность 125 тысяч тонн в год) может, предоставит доступность рыбной продукции населению Кыргызстана, до 10 килограмма среднедушевого потребления (примечание: потребление рыбы и рыбной продукции в Кыргызской Республике около 1,9 кг в год при норме потребления рыбы на душу населения не менее 20 кг в год по данным Всемирной Организации Здравоохранения).

Дополнительных затрат со стороны государства *не предусмотрено*, регулирование будет осуществляться в рамках существующего финансирования из бюджета.

Дополнительных затрат со стороны субъектов предпринимательства *не предполагается*, т.к. соблюдение требований государственного регулирования предполагается в рамках обычных производственных процедур и существующих регуляторных требований.

Вариант «Усиление ответственности»

Увеличение суммы наложенных штрафа на нарушение законодательства в сфере рыбного законодательства позволит увеличить поступлений в республиканский бюджет. Однако, учитывая коррупционные проявления в данной сфере, многочисленность государственных органов по наложению административных штрафов, не все дела административного характера доходят до логического конца, что в свою очередь способствует сокращению поступлений в бюджет республики.

Данный вариант регулирования предполагает дополнительные затраты со стороны государства, направленные на усиление контроля за соблюдением требований законодательства. Это потребует увеличение штата соответствующих государственных органов:

- органы внутренних дел;
- уполномоченный государственный орган в области надзора и контроля за экологической и технической безопасностью;
- уполномоченный государственный орган в сфере охраны окружающей среды и лесных экосистем.

Население – потребители, страдают из-за низкого потребление рыбы и рыбной продукции в Кыргызской Республике, которая составляет около 1,9 кг/чел/год, при норме потребления не менее 20 кг в год по данным Всемирной Организации Здравоохранения.

3.Рекомендуемое регулирование

Рассмотренные варианты регулирования:

Вариант №1: оставить все как есть.

Вариант №2: принятие проекта Закона КР «О рыбном хозяйстве, рыболовстве и охране водных биологических ресурсов».

Вариант №3: усилить ответственность за нарушение законодательства, регулирующего в области рыболовства и охраны рыбных запасов в сравнении с существующим уровнем наказаний».

Сравнение вариантов регулирования по критерию "Уровень мотивации предпринимателей для намеренного нарушения законодательства с целью извлечения дополнительной прибыли" показало следующее.

Вариант №1 «Оставить все как есть» является неприемлемым, так как не приводит к улучшению индикаторов оценки достижения цели (см. параграф "Цель государственного регулирования".

Вариант №2. создает больше мотивов к соблюдению законодательства и более предпочтителен.

Сравнение вариантов регулирования дает основание утверждать о целесообразности изменения регулирования по варианту №2.

Вариант № 3. Усилить ответственность за нарушение законодательства, регулирующего в области рыболовства и охраны рыбных запасов в сравнении с существующим уровнем наказаний». Данный вариант не решает проблемы, так как в данной сфере задействованы 3 государственных органа, действия которых не скоординированы, сумма наложенных штрафов мизерная по сравнению с нанесенным ущербом.

Результаты общественных обсуждений

Проект Закона Кыргызской «О рыбном хозяйстве, рыболовстве и охране водных биологических ресурсов» был обсужден на рабочих встречах с представителями бизнес-ассоциаций, представляющих интересы отрасли и руководителями отдельных рыбных хозяйств, размещен на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.