

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ**

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 30 МАЙ 2016 » 20 г. № 50П-2/ 1105

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е. НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

2 марта 2016 года в Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) состоялась общественная экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов, в том числе предусматривающего обоснованные обязательства к пользователям таких ресурсов по повышению эффективности их использования» (далее – Законопроект), разработанного Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

В процессе подготовки заключения Общественной палаты Законопроект был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (№ 1073148-6).

Следует отметить, что в Законопроекте № 1073148-6 в текущей редакции не отражена позиция Общественной палаты.

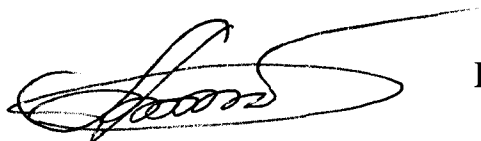
На основании вышеизложенного направляю Вам заключение Общественной палаты по итогам вышеуказанной общественной экспертизы и прошу Вас учесть замечания Общественной палаты, изложенные в заключении.



Государственная Дума ФС РФ
Дата 30.05.2016 Время 14:48
№1085647-6; 1.1

Приложение: Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов, в том числе предусматривающего обоснованные обязательства к пользователям таких ресурсов по повышению эффективности их использования» на 11 л. в 1 экз.

С уважением,



В.А. Бочаров

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и
сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные
законодательные акты Российской Федерации в части
совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных
биоресурсов, в том числе предусматривающего обоснованные
обязательства к пользователям таких ресурсов по повышению
эффективности их использования»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, в том числе предусматривающего обоснованные обязательства к пользователям таких ресурсов по повышению эффективности их использования» (далее – законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлечённых к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате.

Законопроект разработан Министерством сельского хозяйства Российской Федерации во исполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации Пр-2338ГС от 9 ноября 2015 г. (далее – Перечень поручений) по итогам состоявшегося 19 октября 2015 г. заседания президиума Государственного совета по развитию рыбопромышленного комплекса и размещен для публичного обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-

<http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=27343>.

Согласно пояснительной записке рассматриваемый законопроект направлен на стимулирование обновления рыболовного флота, борьбу с торговлей квотами на вылов водных биологических ресурсов (далее – ВБР) и устранение административных барьеров, отражающихся на промышленном и прибрежном видах рыболовства.

По мнению Общественной палаты, предложенное законопроектом регулирование не может обеспечить достижение поставленных Президентом Российской Федерации целей и не соотносится с принципами системного подхода.

При проведении 12 октября 2015 г. общественной экспертизы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» Общественная палата заявляла о назревшей необходимости глубоких изменений в рыбной отрасли и предложила обозначить следующие цели государственной политики в сфере развития рыбохозяйственного комплекса:

- экономически эффективное и рациональное использование водных биологических ресурсов как основы высокоэффективного, бездотационного развития отрасли;

- доступность водных биоресурсов для их потребления населением страны (как один из главных критериев их рационального использования);

- необходимость развития смежных отраслей экономики и прибрежных территорий;

- обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации за счет необходимости наиболее полного освоения национальных биоресурсов и закрепления за страной миллионов тонн «исторически» российских ресурсов в открытых районах Мирового океана.

Общественная палата в своем заключении на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и

сохранении водных биологических ресурсов» отмечала, что достижение указанных целей невозможно без:

– создания конкурентоспособного, высокоэффективного отечественного рыболовного флота, включая современные, высокотехнологичные и быстро окупаемые суда, предназначенные для автономной эксплуатации в открытом океане, как основы решения основных отраслевых проблем;

– развития отечественного рыболовного судостроения;

– использования известных и апробированных в мировой практике механизмов, которые бы стимулировали пользователей ВБР экономически эффективно и рационально осуществлять добычу ВБР;

– восстановления статуса прибрежного рыболовства как гарантированного поставщика ВБР на российский берег, обеспечивающего заселение и развитие прибрежных территорий;

– ухода от ориентации отрасли на экспорт сырья как одной из основных причин роста внутренних цен на ВБР, а также формирования добавленной стоимости на российские биоресурсы в третьих странах.

Под эффективностью использования биоресурсов в развитых экономиках понимается:

– увеличение прибыли, извлекаемой из каждой тонны эффективных (востребованных) квот, а также объема выпуска пищевой и технической продукции;

– развитие прибрежного рыболовства и увеличение объемов освоения ВБР, на которые не установлены квоты;

– увеличение объемов вылова в открытом океане и закрепление этих ресурсов за страной;

– монопольное право государства использовать право на вылов (ликвидация рантье);

– развитие смежных отраслей экономики: судостроения, машиностроения, аквакультуры, животноводства, птицеводства, фармакологии и медицины;

– развитие прибрежных территорий;

– стимулирование поставки продукции на внутренний рынок;

– формирование добавочной стоимости от выпуска продукции глубокой переработки в Российской Федерации.

В этом направлении возможен многократный рост экономической эффективности (вклад в ВВП) вместо совершенно незначительного роста (в несколько десятых процента) валовой прибыли и налогов, на обеспечение которого направлен законопроект. Поэтому указанные направления повышения экономической эффективности, по мнению Общественной палаты, должны найти отражение в законопроекте.

Общественная палата не поддерживает принятие законопроекта в представленной редакции и имеет ряд замечаний и предложений:

1. Стимулирование инвестиций в российское судостроение и береговые перерабатывающие предприятия.

Законопроект предусматривает введение квот государственной поддержки в размере 20 % от общего объема квот и распределение этих квот между пользователями, которые произведут инвестиции в новые суда и в новые перерабатывающие заводы.

По мнению Общественной палаты, предложенный механизм нуждается в доработке, поскольку в существующей редакции он предполагает строительство новых судов, но не стимулирует строительства современного, высокотехнологичного флота.

Существующий сегодня в России рыболовный флот по техническим, производственным, ресурсосберегающим и, как следствие, экономическим показателям существенно отстает от современных образцов. Стимулировать строительство нового, но технически несовершенного флота не

представляется целесообразным, поскольку сократить отставание от мирового рыболовства в следующие 25 лет (нормативный срок эксплуатации судна) это не позволит. При реализации норм существующей редакции предприятиям новое низкоэффективное судно по инвестициям обойдется дешевле при том же объеме квот господдержки.

Поэтому предлагается внести изменения в законопроект, предусматривающие следующие положения:

а) для гарантированного строительства современного, высокотехнологичного флота необходимо перейти (путем внесения изменений в правила рыболовства) на современную систему рыболовства, предусматривающую использование прямого учета вылова, безотходное производство, независимый весовой мониторинг и видеомониторинг вылавливаемой продукции. Использование системы прямого учета вылова ввиду списания квоты по зафиксированному независимо от экипажа факту вылова экономически мотивирует пользователей квот выпускать больше продукции с большей стоимостью из каждой тонны сырья, а, следовательно, использовать самые современные технические решения и технологии и, в конечном итоге, самые современные суда;

б) предусмотреть переход к нормам, указанным в п. 1 «а» Перечня поручений в течение 5-8 лет, путем постепенного введения их на всех промыслах, начиная с высокоэффективных промыслов минтая, сельди, крабов и тралового промысла трески. План перехода предлагается утвердить постановлением Правительства Российской Федерации;

в) для всех вновь проектируемых и строящихся рыболовных судов вводить указанные в п. 1 «а» Перечня поручений нормы с момента их ввода в эксплуатацию;

г) ввести законодательный запрет использования на национальных ресурсах, в экономической зоне Российской Федерации вновь вводимых рыболовных судов, построенных на зарубежных верфях, по аналогии с США,

где законодательно разрешено использование в экономической зоне рыболовных судов, построенных только на национальных верфях;

д) законодательно запретить использование нерастаможенных рыболовных судов на национальных квотах в экономической зоне Российской Федерации;

е) ввести законодательное ограничение на размеры вновь вводимых промысловых судов: с наибольшей длиной 100 м для промышленного рыболовства в экономической зоне Российской Федерации и длиной 34 м между перпендикулярами для судов, работающих в прибрежной зоне;

ж) предусмотреть поэтапное увеличение степени локализации строительства рыболовных судов на отечественных верфях в течение 7–8 лет с 20 % до 80 % при обязательном использовании исключительно российских проектов (без этой важнейшей составляющей создание конкурентоспособной судостроительной индустрии невозможно, поскольку означает ее полную зависимость от импорта иностранных проектов и технологий);

з) предусмотреть направление на инвестиционные цели квот наиболее высокоэффективных биоресурсов минтая, сельди, трески, пикши, крабов;

и) при разработке прозрачных аукционных механизмов распределения квот государственной поддержки инвестиций в строительство судов для создания конкуренции предусмотреть допуск не только действующих пользователей квот, но и новых пользователей.

2. Ликвидация «рантье».

Законопроект предполагает введение требований по осуществлению в течение двух лет юридическими лицами добычи (вылова) не менее 70 % улова водных биологических ресурсов судами, находящимися в их собственности или используемыми на основании договора финансовой аренды (лизинга).

По мнению экспертов, участвовавших в обсуждении законопроекта в Общественной палате, предложенный подход не ликвидирует рантье, а лишь уменьшает возможность перепродажи ими квот с 50 % до 30 %.

В этой связи следует отметить, что мировая практика использования рыболовных судов в собственных экономических зонах развитых стран исключает одномоментную возможность замены (например, путем аренды) одного промыслового судна другим, принадлежащим другому юридическому лицу. В случаях поломки судна, даже связанной с его выводом из эксплуатации (большинство поломок устраняется на промысле), судно снимается с промысла, заходит в порт и через несколько дней возвращается на промысел. Рыболовные суда готовятся к промыслу всегда только при наличии квот.

Действующая практика рыболовной отрасли не знает примеров, когда полностью отремонтированное рыболовное судно, полностью укомплектованное экипажем и снабжением, стояло в ожидании поломки другого судна с целью предложить услуги аренды своего.

Поэтому сделки аренды судов носят, очевидно, фиктивный характер и прикрывают фактическую перепродажу права добычи другим пользователям. Таким способом и существуют рантье, которые получают каждый год сотни миллионов долларов от перепродажи принадлежащих государству ресурсов, и с этими суммами связана многолетняя безуспешная борьба государства. При заинтересованности со стороны государства факты фиктивного характера сделок аренды могут быть подтверждены с использованием информации с производственно-технических управлений связи (ПТУС), обслуживающих рыболовный флот, из которых станет очевидным, что арендатор судов фактически таковым не являлся, поскольку все арендованные суда управляются так называемыми «арендодателями».

В этой связи Общественная палата предлагает предусмотреть в законопроекте требования по освоению закрепленных долей квот только на

судах пользователей, находящихся в их собственности или используемых на основании договора финансовой аренды (лизинга).

При этом квоты, освоённые за предыдущий 10-летний период арендованными судами, направить с 2018 г. на инвестиционные цели.

3. Повышение уровня освоения квот.

Законопроектом вводится требование повышения уровня освоения квот с 50 % до 70 %. Представляется, что данная мера является недостаточной, поскольку уже сегодня уровень освоения ВБР, на которые установлены лимиты общего допустимого улова, превышает 80 %, а по отдельным видам рыб, в частности, минтая превышает 90 %, поэтому устанавливать в будущем порог освоения значительно ниже уже достигнутого нецелесообразно.

Общественной палатой предлагается закрепить в законе положение о необходимости постепенного нарастающего увеличения освоения квот путем повышения порога освоения выше уровня среднего фактического освоения, достигнутого за предыдущий пятилетний период.

4. Стимулирование прибрежной переработки.

Законопроектом предусматривается:

– ограничение использования уловов ВБР, добытых (выловленных) при осуществлении прибрежного рыболовства путем введения обязанности поставлять уловы прибрежного рыболовства на утвержденные береговые рыбоперерабатывающие предприятия;

– выделение квот государственной поддержки строительства новых рыбоперерабатывающих заводов;

– увеличение промышленной квоты на повышающий коэффициент 1,2 при освоении данной квоты в режиме прибрежного рыболовства с последующей поставкой уловов ВБР на рыбоперерабатывающие предприятия.

По мнению Общественной палаты, идея гарантированного обеспечения береговых предприятий сырьем за счет возврата к понятию прибрежного рыболовства как режима, при котором весь улов поставляется на предприятия береговой переработки, заслуживает поддержки, однако введение списка привилегированных береговых предприятий недопустимо.

Следует отметить, что занятость населения прибрежных районов имеет не только экономическое значение, но и значение обеспечения национальной продовольственной безопасности, а концепция прибрежного рыболовства – это «мягкий» административный способ обеспечения внутреннего рынка ВБР, особенно актуальный в условиях отмены по требованиям Всемирной торговой организации «жесткого» способа – экспортных пошлин.

В этой связи предлагается:

– исключить положения, предполагающие утверждение списка береговых перерабатывающих предприятий, которым рыбодобывающие предприятия будут обязаны поставлять свой улов, заменив его нормой общего характера: обязательная поставка улова на российские предприятия береговой переработки;

– ввести обязательное требование реализации продукции на внутреннем рынке для береговых предприятий, пользующихся льготами.

5. Вовлечение в промысел неиспользуемых резервов сырьевой базы в удаленных районах Мирового океана и закрепление их за страной.

Несмотря на то, что вопрос освоения недоиспользуемых ресурсов сырьевой базы в Перечне поручений не нашел своего отражения, Общественная палата считает его крайне важным, ведь использование ресурсов Мирового океана и закрепление их за страной является важнейшей целью российской государственной политики, обеспечение продовольственной безопасности без этого невозможно.

Законопроект должен решать вопрос вовлечения в промысел неиспользуемых резервов сырьевой базы, ведь, несмотря на «историческое

право» на вылов миллионов тонн ресурсов Мирового океана, доставшееся в наследство от СССР, пока Российская Федерация находится в стороне от участия в разделе этих ресурсов, которые, по оценкам ряда экспертов, частично уже потеряны безвозвратно и могут быть потеряны полностью в ближайшие годы.

Важно, что для освоения этих ресурсов в мире разработаны новые технологии и решения, которые позволяют достигать высоких показателей вылова и производства продукции в режиме автономного промысла отдельных судов, а не дотационных экспедиций, как это было в прошлом.

Потенциал дополнительного вылова, прежде всего, антарктического криля, в удаленных районах Мирового океана сегодня составляет минимум 4,5 млн. тонн. Крайне необходимо создание в Российской Федерации технопарков антарктического криля, обеспечивающих помимо выпуска пищевой продукции развитие смежных отраслей экономики: аквакультуры, животноводства, птицеводства, фармакологии и медицины по примеру технопарка антарктического криля в КНР.

Поэтому предлагается предусмотреть выделения 10 % квот в экономической зоне Российской Федерации из расчета 5 тонн добычи в открытом океане на одну тонну квот в экономической зоне Российской Федерации.

6. Организация научной деятельности в сфере рыболовства.

В Перечне поручений предусмотрена необходимость совершенствования механизма возмещения вреда, причинённого водным биологическим ресурсам и среде их обитания, однако в законопроектах данный вопрос не реализован.

В этой связи Общественная палата отмечает, что развитие научных исследований и объективных оценок в направлении рационального и бережного использования биоресурсов, включая совершенствование механизма возмещения вреда, причиненного морской и океанской фауне,

невозможно в существующей сегодня системе, когда руководителей научно исследовательских институтов (далее – НИИ) назначают чиновники Росрыболовства, не несущие ответственности за объективные результаты, поскольку они отчитываются за свою работу показателями, которые формируют в конечном счете НИИ.

Ученые не могут при сложившейся системе реализовать свои исследования в интересах сохранения запасов и вынуждены делать выводы, следуя бюрократическим указаниям, иногда прямо противоположным собственным исследованиям и противоречащим рациональному рыболовству.

По мнению Общественной палаты, возможности регулирования, основанные на независимых исследованиях, в основу которых положены исключительно научные данные, дадут реально измеряемый рост запасов национальных биоресурсов и рост вылова, для этого необходимо вывести научные институты и подразделения из системы Росрыболовства и подчинить их другому ведомству, например, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие в представленной редакции проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов, в том числе предусматривающего обоснованные обязательства к пользователям таких ресурсов по повышению эффективности их использования».