

**Рекомендации**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по итогам общественных слушаний на тему:**  
**«Развитие рыбохозяйственного комплекса с целью повышения его**  
**вклада в ВВП страны и пути решения существующих проблем»**

г. Москва

12 августа 2015 года

12 августа 2015 года в Общественной палате Российской Федерации состоялись общественные слушания на тему: «Развитие рыбохозяйственного комплекса с целью повышения его вклада в ВВП страны и пути решения существующих проблем» с участием членов Общественной палаты Российской Федерации, представителей Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Федерального агентства по рыболовству, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной таможенной службы, ОАО «РЖД», а также добывающих и перерабатывающих компаний, оптовиков, судостроителей, рыбной биржи, торговых сетей, аквакультуры и науки.

В ходе слушаний участники **обсудили** механизмы и отдельные проекты, которые обеспечат комплексное развитие всех составляющих рыбохозяйственного комплекса.

Участники слушаний **согласились** с тем, что комплексное развитие рыбохозяйственного комплекса включает в себя:

1. Рост инвестиций в развитие отрасли, в первую очередь:
  - 1.1. В обновление парка судов, производства аквакультуры.
  - 1.2. Во внедрение безотходных технологий переработки рыбы на судах.
  - 1.3. В строительство высокотехнологических производств, объединяющих блок добычи с блоком переработки.
2. Гарантированные поставки необходимого объема водных биологических ресурсов (далее – ВБР) в страну для целей переработки и непосредственного потребления по ценам, соразмерным возможностям покупательского спроса.

3. Поддержание инфраструктуры портов на конкурентоспособном уровне по отношению к портам других иностранных государств.

4. Создание крупных логистических центров по распределению рыбы в центральной части страны.

5. Создание достаточности транспортных мощностей для перевозки рыбы от мест добычи к местам потребления.

6. Контроль суммарной мощности парка рыболовных судов.

Участники слушаний **отметили**, что решением Госсовета от 31 августа 2007 года были созданы условия для развития рыбодобывающей отрасли путем:

- закрепления исторического принципа предоставления квот;
- увеличения срока предоставления квот до 10 лет;
- предоставления беспрецедентных льгот при оплате стоимости квот ВБР;
- принятия решения о применении ЕСХН для отрасли рыболовства.

Участники слушаний **зафиксировали**, что созданные условия не привели к изменениям в отрасли в функционировании и уровне развития отрасли, а по ряду показателей положение дел ухудшилось:

- инвестиции в основной капитал остались на достаточно низком уровне 6,6 % от выручки за 2008–2013 годы (для сравнения: в сельском хозяйстве инвестиции в основной капитал составляют 31,1 %, в недропользовании – 21,1 % от выручки);

- инфраструктура портов за этот период времени (с 2008 г. по 2015 г.) не претерпела изменений в лучшую сторону (для ее восстановления потребуется более 20 млрд. рублей инвестиций);

- имеющиеся мощности и организация движения железнодорожного транспорта не позволяют оперативно (за 7–9 дней) и в полном объеме (30 тыс. тонн продукции ожидает очереди на складах) доставлять рыбную продукцию с Дальнего Востока в центральную часть России (доставки идут 30 дней, «холодных» подвижных составов не хватает);

- с начала 2015 года рост цен на российскую рыбу идет более высокими темпами, чем на рыбу импортную (45 % и 35 % соответственно по данным X5 Retail Group), в том числе за счет привязки внутренних цен на ВБР к биржевому курсу доллара США;

- с начала 2015 года объемы береговой и материковой переработки снизился по разным оценкам на 30–50 %;

- для интенсификации производства аквакультуры существуют серьезные риски в части зависимости от импортного производства мальков и кормов;

- торговые сети не могут работать с рыбодобывающими предприятиями напрямую, которые не в состоянии обеспечить стабильные поставки и качество рыбы и вынуждены пользоваться услугами многочисленных логистических посредников;

- из 2028 рыбодобывающих предприятий, у которых имелись квоты в 2007 году, к 2015 году осталось 582, что дает основания ФАС оценивать рынки вылова и реализации ВБР как высоко монополизированные;

- более 90 % судов рыбопромыслового флота отрасли составляют малоэффективные физически изношенные и морально устаревшие суда, построенные по проектам 60–80-х годов, имеющие крайне высокие энергозатраты на единицу продукции, при этом для рыболовных судов государством не установлен предельный срок эксплуатации, что являлось бы объективным основанием для обновления судового парка;

- суммарная мощность существующего флота превосходит имеющиеся запасы ВБР, что создает риски незаконной добычи ВБР, экологические риски, а также благоприятную почву для деятельности «квотных рантье»;

- в результате перепродажи квот по ценам, в десятки раз (по треске в 190 раз) превышающих стоимость квот, установленную государством, для их владельцев, десятки миллиардов рублей долларов поступают не в казну государства, а в доход владельцев компаний-рантье.

Участники слушаний **обнаружили**, что показатели, описывающие положение дел в рыбохозяйственном комплексе, которые закладываются в качестве индикаторов в государственную программу развития отрасли, не отражают положения дел по рыбохозяйственному комплексу в целом, включая вылов рыбы, развитие портовой инфраструктуры и переработки рыбы, например:

- рост объемов добычи (не учитывает ни объемов переработки, ни объемов потребления);

- рост капитализации рыбодобывающей отрасли (не учитывает износа судов и упадок инфраструктуры портов);

- доля аквакультуры в общем производстве ВБР (не учитывает того факта, что 100 % мальков и значительная доля кормов импортируется).

Участники слушаний **подвергли критике** систему мер, предлагаемую в проекте 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», которые не приведут к изменению сложившегося положение дел по следующим причинам:

1. Введение 70 % порога освоения квот не приведет к уничтожению «рантье», так как предусматриваются форс-мажорные обстоятельства, не отменяются использование чартера и, главное, сохраняется возможность передачи квот внутри холдинга (по данным ФАС количество реорганизаций хозяйствующих субъектов наблюдается до 24 раз на одного субъекта, а срок существования реорганизованного хозяйствующего субъекта в отдельных случаях не достигал и 3-х месяцев, что указывает на то, что схема проведения сделок по продаже и передаче квот массово осуществляется путем формальной реорганизации юридических лиц).

2. Введение квот под закупку новых судов в условиях переизбытка добывающих мощностей приведет к росту нелегального вылова и противоречит требованиям FAO и ООН.

3. Введение реестра перерабатывающих предприятий, которым гарантированы поставки рыбы на переработку, во-первых, является дискриминацией по отношению к предприятиям материковой переработки, во-вторых, вводит не предусмотренный Гражданским кодексом Российской Федерации тип отношений, предполагающий обязательность поставок товара при отсутствии соглашения о цене его поставки, в-третьих, создает еще один вид «рантье» – юридические лица с «квотами» на поставки рыбы от рыбодобытчиков, что приведет к дальнейшему росту коррупции в отрасли и подчинении всей рыбной отрасли ограниченному кругу частных лиц.

Участники слушаний **предложили** ряд проектов, реализация которых может привести к изменению положения дел в отрасли:

1. Введение механизма реализации государственной политики в области рыболовства путем перераспределения части квот от добывающих предприятий, действующих исключительно из частных экономических интересов, к предприятиям, учитывающим в своей деятельности интересы государственной политики, например:

- осуществляющих модернизацию флота путем размещения заказов на российских верфях;

- осуществляющих поставки экспортных видов рыб для береговой переработки на российский рынок;

- осуществляющих переработку рыбных отходов в муку непосредственно на судне.

2. Введение механизма реализации государственной политики в области рыболовства путем предоставления квот в обмен на инвестиционные обязательства рыбоводытчиков.

3. Создание инфраструктуры электронных торгов и перевод торговли всеми добываемыми в России ВБР на специализированную биржу с отделениями в России и иностранных государствах (позволит сделать прозрачным все множество сделок по торговле рыбой, пресечь схемы оформления экспортных сделок по заниженным ценам, обеспечить поставки рыбы на внутренний рынок в необходимом объеме при условии обязательной ее разгрузки на территориях рыбных портов России).

4. Введение принципа закрытия судовых реестров, предусматривающего синхронизацию процессов ввода в эксплуатацию новых судов и утилизации старых судов по промысловым мощностям и приведения суммарного объема существующих промысловых мощностей с объемом имеющихся ВБР с закреплением квот под промысловые мощности.

5. Строительство крупных распределительных рыбных складов в центральной России (позволит торговым сетям напрямую взаимодействовать с рыбоводытчиками, что существенным образом снизит конечную стоимость рыбы для потребителя).

6. Строительство контейнерного терминала на о. Сахалине для перегрузки и доставки рыбопродукции с Дальнего Востока в г. Мурманск по Северному морскому пути с последующей реализацией в центральной России (создание контейнеровозов океанского класса для прямой отправки Северным морским путем весьма затратно, поэтому более эффективным представляется перевалка контейнеров в районе о. Сахалин с океанских на арктические суда).

Оценивая презентованные проекты как отвечающие государственным интересам развития рыбопромышленного комплекса, участники слушаний считают необходимым **рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить органам государственной власти**, уполномоченным на разработку государственной политики в области импортозамещения (в части гражданского судостроения и производства аквакультуры), продовольственной безопасности (в части собственного производства рыбы и продукции переработки рыбы и воспроизводства ВБР), безопасности

морских государственных границ (в части функционирования портовой инфраструктуры), развития Дальнего Востока (в части развития местных перерабатывающих производств и поддержания устойчивых транспортных связей с центральной частью страны) заслушать представленные проекты на мероприятиях, посвященных разработке программ развития рыбопромышленного комплекса.

Участники **пришли к выводу**, что разрывы и противоречия между сложившимся положением дел в отрасли, государственной политикой прошлого периода и планируемыми в настоящее время мерами обусловлены в первую очередь отсутствием комплексного подхода к развитию рыбохозяйственного комплекса и государственного субъекта, ответственного за развитие всех элементов комплекса в целом, а также системы показателей, адекватно отражающей планируемые результаты государственной политики развития рыбохозяйственного комплекса.

На основании сделанных выводов участники слушаний считают необходимым **рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить органам государственной власти**, уполномоченным на разработку государственной политики в области импортозамещения (в части гражданского судостроения и производства аквакультуры), продовольственной безопасности (в части собственного производства рыбы и продукции переработки рыбы и воспроизводства ВБР), безопасности морских государственных границ (в части функционирования портовой инфраструктуры), развития Дальнего Востока (в части развития местных перерабатывающих производств и поддержания устойчивых транспортных связей с центральной частью страны) отказаться от каких-либо отдельных мер регулирования только одного участка рыбохозяйственного комплекса – рыбодобычи и рассмотреть в комплексе следующие вопросы:

1. Предоставление квот, включая механизм отзыва квот, в условиях либо прямых нарушений таможенного, пограничного, налогового законодательства, попытки сокрытия места лова со стороны рыбодобытчиков, либо при условии невыполнения критериев / одного из них в части заданных критериев развития отрасли (модернизации флота, глубокой переработки в море и реализации рыбы на береговую переработку или сырьем в розничную сеть внутри страны).

2. Создание достаточности поставок ВБР на внутренний рынок, включая потребности как непосредственного потребления, так и потребности переработки в различные виды конечной продукции, в условиях

чрезвычайной привлекательности экспорта не переработанной рыбы и рыбного филе.

3. Технической модернизации и перевооружения флота в условиях избыточности добывающих мощностей и технологической отсталости значительной части судового парка, которые на первое место выдвигают вопрос о порядке утилизации значительной части судового парка.

4. Логистики, включая все элементы цепочки: судно – порт – транспорт – склад – ритейл в условиях несоразмерности объемов добычи – инфраструктуре доставки к потребителю.

На основании анализа положения дел в рыбохозяйственном комплексе и государственной политики по отношению к нему участники слушаний **считают**, что разработка мер по развитию рыбохозяйственного комплекса должна начинаться с правильного целеполагания. Поэтому участники слушаний **рекомендуют Правительству Российской Федерации** при выработке государственной политики ориентироваться на следующие целевые показатели уровня и состояния развития отрасли.

Показатели уровня развития рыбодобывающей отрасли:

- % поставки ВБР на внутренний рынок и на экспорт к общему объему выработанной продукции на судах;
- % освоения квот;
- средние отпускные цены отрасли по видам ВБР на внутренний рынок и на экспорт;
- объем производства рыбной муки (в тоннах и в процентах от объема потребления рыбной муки);
- средняя зарплата по отрасли и по бассейнам;
- отношение государственных доходов от отрасли к выручке отрасли;
- доля кормов российского производства в производстве аквакультуры;
- вылов ВБР на 1 работника отрасли в кг.

Показатели уровня развития судостроения и судостроительного парка

- % судов, задействованных в вылове в течение года из числа зарегистрированных судов;
- доля суммарной мощности судов, со сроком эксплуатации более 30 лет, в общей суммарной мощности флота;
- доля суммарной мощности судов, произведенных в РФ в общей суммарной мощности флота;

- объем инвестиций в модернизацию флота (в рублях и процентах от выручки рыбодобытчиков);

- объем улова, обрабатываемого на кораблях без оборудования по производству рыбной муки (в тоннах и в процентах от общего объема улова);

- % судов, оборудованных РМУ, в том числе выпускающие рыбную муку в разрезе типов судов (средне-размерные, большие автономные).

Показатели уровня развития портовой инфраструктуры:

- срок обслуживания судна в российском порту (в часах и в сравнении с обслуживанием в конкурирующих портах иностранных государств);

- объемы поставок рыбы через порт (в тоннах и в процентах от проектной мощности портов).

Показатели развития транспортной инфраструктуры:

- пропускная мощность железнодорожного сообщения по поставке рыбной продукции из г. Владивостока в г. Москву;

- срок поставки рыбы из г. Владивостока в г. Москву железнодорожным транспортом.