

ПОЗИЦИЯ
Всероссийской ассоциации рыбопромышленников
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об экологической экспертизе» и в иные законодательные акты Российской
Федерации» (ID проекта: 02/04/02-22/00124663)

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и в иные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) подготовлен Минэкономразвития России в целях исполнения пункта 14 плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата «Реинжиниринг правил промышленного строительства» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2021 г. № 2692-р) и поручения Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № ЮТ-П47-17485 в части обеспечения исполнения пункта 2.20 плана реализации Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р).

К законопроекту имеются следующие замечания.

1. Необходимо отметить, что редакция законопроекта, размещенная в феврале 2022 года для общественного обсуждения на портале regulation.gov.ru, содержала изменение пункта 1 статьи 32 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и предусматривала проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) в следующих случаях:

— если указанные производственные объекты соответствуют критериям, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I-III категорий НВОС;

— если планируемая деятельность подлежит государственной экологической экспертизе в соответствии с законодательством об экологической экспертизе.

В доработанной редакции законопроекта (подпункт «а» пункта 5 статьи 7), поступившей в Минэкономразвития России для подготовки заключения об ОРВ, предусмотрен еще один случай для проведения ОВОС – если планируемая хозяйственная и (или) иная деятельность оказывает воздействие на водные биоресурсы и среду их обитания.

Предусмотренное законопроектом новое требование проводить ОВОС распространится на все виды рыболовства (от промышленного рыболовства до любительского и традиционного), затронет все осваиваемые виды водных биоресурсов (и в отношении которых устанавливается общий допустимый улов, и в отношении которых устанавливается рекомендуемый объем добычи) и может требоваться на любом этапе до осуществления рыболовства, то есть как на стадии подготовки научными институтами общих допустимых уловов и рекомендуемых объемов добычи, так и непосредственно у юридических и физических лиц, осуществляющих рыболовство.

Таким образом, законопроектом ужесточаются экологические требования для рыболовства и устанавливается новый административный барьер для его осуществления.

Необходимо отметить, что сейчас ОВОС в части рыболовства проводится только в отношении материалов, обосновывающих общий допустимый улов водных биоресурсов и внесение изменений в ранее утвержденный общий допустимый улов, в рамках ГЭЭ на этапе подготовки научными институтами Росрыболовства соответствующих материалов. При этом действующая практика проведения ОВОС не распространяет данное требование на пользователей, непосредственно осуществляющих добычу (вылов) водных биоресурсов независимо от того, устанавливается ли в отношении этих видов водных биоресурсов общий допустимый улов или рекомендованный объем добычи (вылова).

Пользователь водными биоресурсами осуществляет промысел на основании разрешений на добычу (вылов), выдаваемых Росрыболовством, в пределах объемов и с использованием орудий добычи (вылова), предусмотренных данными разрешениями и бассейновыми правилами рыболовства. Общие допустимые уловы и рекомендуемые объемы добычи (вылова) разрабатываются научными учреждениями, подведомственными Росрыболовству. Рекомендованный объем добычи корректируется неоднократно в течение путины с учетом интенсивности промысла и уже освоенного объема ресурса. В случае достижения рекомендованного объема добыча (вылов) отдельных видов водных биоресурсов Минсельхоз России своим приказом с учетом рекомендаций научных институтов может оперативно закрыть промысел до окончания разрешенных сроков добычи (вылова), предусмотренных бассейновыми правилами.

Таким образом, пользователь, осуществляющий рыболовство в соответствии с требованиями в сфере рыболовства, не влияет на водные биоресурсы в большей степени, нежели это было одобрено Росрыболовством в соответствии с выданным разрешением на основании проведенных исследований рыбохозяйственной науки.

Широта трактовки проектируемого требования несет риск возложения на пользователей водными биоресурсами обязанности до выхода на промысел проводить процедуру ОВОС по каждому полученному разрешению на добычу (вылов). Необходимо учитывать, что разрешение выдается для добычи (вылова) конкретного вида водных биоресурсов в конкретной подзоне. В 2021 году Росрыболовством было выдано 29 786 разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесено 34 561 изменений в выданные разрешения, на основании которых был освоен национальный природный ресурс¹ объемом свыше 4,4 млн тонн.

Необходимо учитывать, что право осваивать ресурсы закрепляется приказами Росрыболовства, на основе которых выдаются разрешения на добычу (вылов), в декабре, а уже спустя месяц – в январе – стартует сезон «А» Охотоморской минтаевой путины, в течение которого (в 2022 году – с 1 января по 9 апреля) добывается около 880 тыс. тонн минтая, что составляет свыше 17 % национального вылова водных биоресурсов или свыше 50 % общего вылова минтая). Также в начале года активно ведется промысел трески и сельди.

В соответствии с Требованиями к материалам оценки воздействия на окружающую среду (утв. приказом Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999, далее – Требования) данная процедура ОВОС подразумевает проведение исследования

¹ Прим.: без учета объема добычи (вылова) в ИЭЗ иностранных государств, конвенционных районах и открытой части Мирового океана.

по ОВОС, подготовку предварительных материалов и проведение их общественных обсуждений с уведомлением органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, доработку материалов по итогам поступивших замечаний и их утверждение. В соответствии с подпунктом «б» пункта 7.9.4 Требований только срок проведения общественного обсуждения должен составлять не менее 30 календарных дней (без учета дней проведения общественных слушаний). С учетом необходимости проведения исследований, подготовки материалов и отработки замечаний на проведение ОВОС будет затрачено не менее 2 месяцев.

За первые два месяца промысла рыбопромышленными предприятиями в 2022 году было добыто 768,48 тыс. тонн водных биоресурсов, в том числе 464,3 тыс. тонн минтая, 72,68 тыс. тонн трески, 65,88 тыс. тонн сельди, 14,85 тыс. тонн пикши. В пересчете для продукции пбг стоимость данного объема ресурса, который не удастся освоить предприятиям, составит не менее 44,34 млрд рублей (табл. 1). Это чистые потери предприятий от недоулова водных биоресурсов без учета стандартных издержек выполнения требования по проведению ОВОС.

Табл. 1. Расчет потерь предприятий в случае недоосвоения водных биоресурсов в течение первых двух месяцев промысла.

Вид ВБР	Объем вылова, тыс. тонн	Коэффициент переработки	Объем продукции, тыс. тонн	Отпускная цена, рублей за кг	Стоимость продукции, млн рублей
минтай	464,3	1,7	273,12	100	27 311,76
треска атлантическая	46,55	1,7	27,38	300	8 214,71
треска тихоокеанская	26,13	1,7	15,37	220	3 381,53
сельдь тихоокеанская.	65,88	1,7	38,75	95	3 681,53
пикша	14,85	1,7	8,74	200	1 747,06
ВСЕГО	617,71		363,36		44 336,59

Всероссийская ассоциация рыбопромышленников предлагает исключить требование проводить ОВОС в отношении рыболовства, для этого необходимо изложить абзац третий подпункта «а» пункта 5 статьи 7 законопроекта в следующей редакции:

«Оценка воздействия на окружающую среду в отношении планируемой хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, проводится в случае, если указанные объекты соответствуют критериям, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I - III категорий, если планируемая деятельность подлежит государственной экологической экспертизе в соответствии с законодательством об экологической экспертизе, а также в случае если планируемая хозяйственная и (или) иная деятельность оказывает воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания **(за исключением рыболовства)**».

Данное изменение позволит сохранить требование по проведению ОВОС в отношении материалов, обосновывающих общий допустимый улов водных биоресурсов и внесение изменений в ранее утвержденный общий допустимый улов – в соответствии с действующим законодательством является объектом ГЭЭ – и

проводится на этапе подготовки научными институтами Росрыболовства соответствующих материалов, но при этом исключит из законопроекта избыточное проектируемое требование по проведению ОВОС пользователями водных биоресурсов, получивших разрешение на добычу (вылов).

2. В соответствии с пунктом 2 статьи 2, пунктом 2 статьи 4, пунктом 2 статьи 5 законопроекта ГЭЭ подлежит аквакультура, в том числе марикультура.

В условиях нестабильных запасов водных биоресурсов, которые в том числе находят отражение в колебаниях общих допустимых уловов, аквакультура является гарантом пищевой безопасности государства в части обеспечения населения рыбопродукцией. По данным Росрыболовства, в 2021 году российскими предприятиями было произведено 35,6 тыс. тонн продукции товарного рыбоводства.

В то же время, по данным ФАО на 2020 год, несмотря на доступ к внутренним водным ресурсам, протяженность отечественных морских границ и площадь прилежащей акватории, Россия не входит в топ-16 государств ни по объему производства аквакультуры в целом, ни по отдельным ее видам (марикультуры плавниковых рыб, крабов или моллюсков)². В этой категории Россию обгоняют даже Тайвань и Новая Зеландия.

Ключевым направлением для наращивания объемов производства аквакультуры может стать создание условий для динамичного развития морской аквакультуры (марикультуры).

Марикультура позволяет обеспечить внутренний рынок и поставки за рубеж в условиях колебания запасов диких водных биоресурсов. Согласно данным Росрыболовства, в 2021 году производство ценных гидробионтов предприятиями марикультуры (моллюски и иглокожие) на Дальнем Востоке, преимущественно в Приморском крае, достигло 32,8 тыс. тонн, ламинарии (морской капусты) – 23,9 тыс. тонн. За последние 7 лет производство моллюсков, иглокожих и водорослей в дальневосточных регионах возросло практически в 10 раз (Рис. 1). Также на Дальнем Востоке активно развивается пастбищная марикультура лососевых видов рыб. Данная продукция имеет высокий экспортный потенциал и востребована в странах Восточной Азии. Помимо этого, в условиях действия санкций в отношении России отечественная марикультура способна заместить импортные поставки ценных морепродуктов в секторе NoReCa.

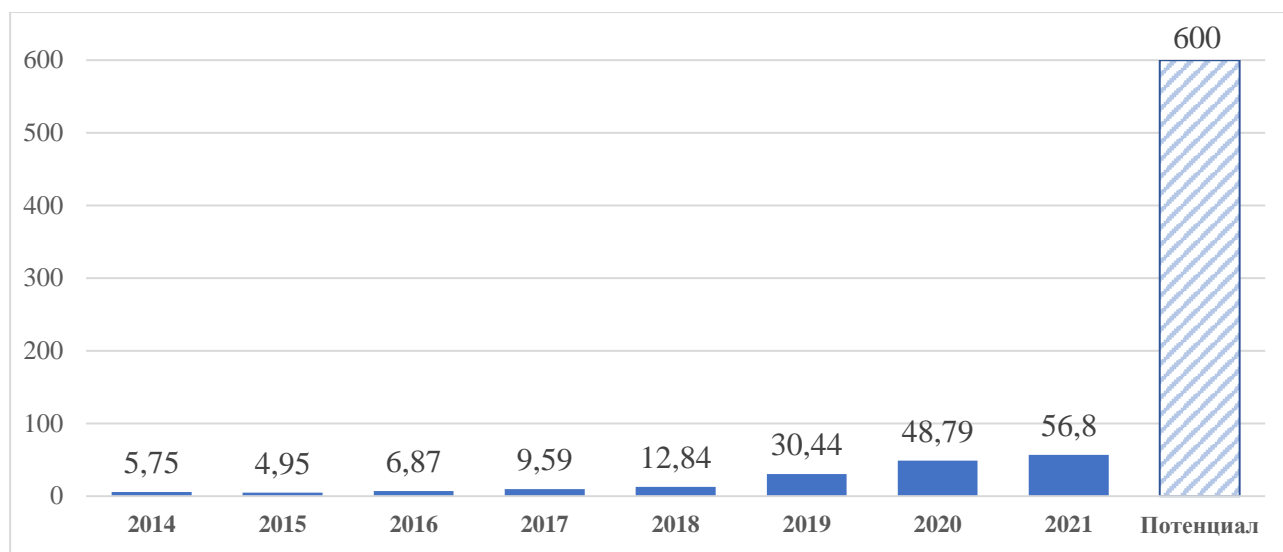
Необходимо отметить, что в 2018 году на долю России приходилось чуть более 0,1 % мирового производства моллюсков и иглокожих, и менее 0,034 % – морских водорослей.

В то же время, по информации Минвостокразвития России, согласно оценкам отраслевых ученых, потенциал развития только марикультуры Дальнего Востока составляет порядка 3,5 млн тонн в прибрежных зонах на площади более 0,4 млн кв. км. Только в Приморье общую площадь потенциальных плантаций эксперты оценивают в 3,8 тыс. кв. км. На них может производиться более 600 тыс. тонн гидробионтов в год³.

² The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action // FAO [Electronic source] URL: <https://www.fao.org/documents/card/ru/c/ca9229en/> (Date of access: 18.04.2022 г.).

³ Минвостокразвития готовит предложения по изменению законодательства об аквакультуре // Минвостокразвития России [Электронный ресурс] URL: https://minvr.gov.ru/press-center/news/minvostokrazvitiya-gotovit-predlozheniya-po-izmeneniyu-zakonodatelstva-ob-akvakulture-1841/?sphrase_id=1418820 (Дата обращения: 18.04.2022 г.).

Рис. 1. Динамика производства моллюсков, иглокожих и водорослей в Приморском крае в 2014-2021 гг., тыс. тонн.



Ключевым административным барьером – необоснованным и высокочатратным – для развития марикультуры в России является требование для марикультурных предприятий (большинство – субъекты МСП) проводить ГЭЭ деятельности для каждого рыбоводного участка.

По итогам совещания по вопросам деятельности рыбопромышленного комплекса Дальнего Востока под председательством Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева, состоявшегося 23 марта 2022 г. (Протокол от 23 марта 2022 г. № ЮТ-П47-19пр) Минприроды России и Росприроднадзору поручено подготовить предложения по отмене процедуры проведения ГЭЭ в отношении объектов производства аквакультуры.

Всероссийская ассоциация рыбопромышленников указывает на избыточность требования по прохождению ГЭЭ при осуществлении пастбищной морской аквакультуры (марикультуры).

Проведении ГЭЭ для марикультуры в качестве «иной деятельности» предусмотрено статьей 31 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и статьей 34 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Необходимо отметить, что до 2013 года Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» содержал закрытый перечень объектов ГЭЭ и не распространялся на марикультуру.

Осуществление деятельности марикультурными предприятиями без положительного заключения Росприроднадзора невозможно: в соответствии со статьей 32 Закона об экологической экспертизе и статьей 8.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях это влечет административную ответственность в виде предупреждения или наложения административного штрафа на юридических лиц в размере от 100 тыс. до 250 тыс. руб.

Для проведения ГЭЭ предприятия в пакете документов предоставляют не правоустанавливающие документы на осуществление марикультуры, а материалы

экологического обоснования, в т.ч. документы, подтверждающие согласование иными ФОИВами.

Необходимо отметить, что при получении рыбоводных участков большинство предприятий марикультуры заключали договоры на адаптацию и применение технологий выращивания морских биоресурсов с территориальным филиалом ФГБНУ «ВНИРО» (в случае дальневосточных предприятий – с ТИНРО). В условиях договора указаны основные параметры деятельности, которую должны осуществлять предприятия марикультуры (площадь акватории, объемы выращивания, применяемые технологии).

Более того, Методикой определения минимального объема объектов аквакультуры, подлежащих разведению и (или) содержанию, выращиванию, а также выпуску в водный объект и изъятию из водного объекта в границах рыбоводного участка (утв. приказом Минсельхоза России от 15 марта 2017 г. № 124) установлены целевые показатели осуществления марикультуры: 1 тонна водных биоресурсов с 1 га участка при осуществлении пастбищной аквакультуры, 1,3 тонны – при осуществлении индустриальной аквакультуры. Эти показатели также прописаны в договоре пользования участком.

Подавляющая часть предприятий марикультуры на Дальнем Востоке сосредоточена в Приморском крае. В данном регионе на 300 рыбоводных участках ведут свою деятельность порядка 100 предприятий марикультуры, являющихся субъектами МСП. В зависимости от количества привлеченных экспертов к подготовке заключения ГЭЭ стоимость данной услуги для предприятия составляет от 250 тыс. до 450 тыс. рублей за 1 рыбоводный участок. Таким образом, с учетом затрат на подготовку необходимой документации стоимость ГЭЭ для предприятий марикультуры составляет от 1,5 млн до 2 млн руб. на 1 рыбоводный участок. Таким образом, затраты предприятий на проведение ГЭЭ по выделенным рыбоводным участкам составляют от 450 до 600 млн руб. При этом в консолидированный бюджет Российской Федерации средства от проведения ГЭЭ не поступают.

В то же время получение положительного заключения ГЭЭ не освобождает от необходимости в дальнейшем получать разрешение на установку гидробиотехнических сооружений при согласовании с 14 ФОИВами.

Предприятия марикультуры осуществляют 2 вида аквакультуры: индустриальную и пастбищную. В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» индустриальная же аквакультура осуществляется без использования рыбоводных участков в бассейнах, на установках с замкнутой системой водоснабжения, а также на рыбоводных участках с использованием садков и (или) других технических средств, предназначенных для выращивания объектов аквакультуры в искусственно созданной среде обитания. Пастбищная же аквакультура осуществляется на рыбоводных участках в отношении объектов аквакультуры, которые в ходе соответствующих работ выпускаются в водные объекты, где они обитают в состоянии естественной свободы, то есть гидротехнические конструкции не устанавливаются.

Объекты пастбищной марикультуры разводятся в естественной среде и выступают в роли фильтратов воды. Отечественные технологии выращивания продукции марикультуры не предусматривают химической обработки, и применения искусственных кормов.

Установка гидробиотехнических сооружений (подводные якоря, садки) может влиять на окружающую среду, однако они не используются при осуществлении

пастбищной марикультуры. Осуществление пастбищной аквакультуры в морских водах зачастую осуществляется без использования кормов и лекарственных средств.

Необходимо учитывать и тот факт, что восполнение морских биоресурсов в условиях отсутствия государственных программ воспроизводства их запасов происходит за счет предприятий марикультуры: они за счет собственных средств вкладываются в приобретение посадочного материал, который расселяется на всю прилегающую к хозяйству акваторию. Помимо этого, марикультурное предприятие в целях повышения производительности гидробионтов следит за чистотой водного объекта, а также берет на себя обязательство охранять выделенный участок акватории от браконьеров.

С учетом незначительного воздействия деятельности предприятий пастбищной марикультуры на морские экосистемы **Всероссийская ассоциация рыбопромышленников предлагает исключить необходимость проведения ГЭЭ в отношении пастбищной марикультуры.** Для этого необходимо пункт 2 статьи 2, пункт 2 статьи 4 и пункт 2 статьи 5 законопроекта после слов «осуществление аквакультуры» дополнить словами «(за исключением морской аквакультуры (марикультуры))».

Данное предложение неоднократно поддерживалось рабочей группой в сфере рыболовства при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протоколы от 20 апреля 2021 г. № 69, от 27 апреля 2021 г. № 70, от 14 января 2022 г. № 110, от 27 января 2022 г. № 112).

На необходимость исключения пастбищной марикультуры из объектов регулирования в рамках рассмотрения данного законопроекта также указывали Минсельхоз России и Росрыболовство.

3. Подпунктом «е» и «ж» пункта 5 статьи 1 законопроекта дополняется пункт 8 статьи 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон об экологической экспертизе). В соответствии с содержащимся в законопроекте дополнением проведение ГЭЭ, в том числе повторной, на основании решения суда или арбитражного суда осуществляется при условии ее предварительной оплаты заказчиком в порядке, предусмотренном статьей 14 Закона об экологической экспертизе.

Данное изменение приведет к тому, что заказчик будет вынужден дважды оплатить проведение ГЭЭ в случае ненадлежащей подготовки заключения ГЭЭ членами экспертной комиссии, привлекаемыми Росприроднадзором и его территориальными управлениями.

Всероссийская ассоциация рыбопромышленников считает, что установленные судом факты подготовки незаконных заключений первоначальной ГЭЭ должны являться основанием для взыскания стоимости повторной экспертизы ответственных лиц членов экспертной комиссии в порядке, установленном статьей 1080 Гражданского кодекса Российской Федерации (ответственность за совместно причиненный вред).