

РЕЗОЛЮЦИЯ

**о социально-экономических последствиях принятия проекта
федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный
закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»
(в части совершенствования механизма распределения инвестиционных
квот добычи водных биологических ресурсов)»
и его влиянии на реализацию Отраслевого соглашения
по организациям рыбной отрасли на 2022-2023 годы**

1. Участники совместного собрания Общероссийского отраслевого объединения работодателей рыбной отрасли «Российский союз работодателей-рыбопромышленников» и Центрального комитета Российской профсоюза работников рыбной отрасли (далее – совместное собрание, ОООР «РСРР», ЦК Профсоюза) на основе анализа норм проекта федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в части совершенствования механизма распределения инвестиционных квот добычи водных биологических ресурсов)» (далее – законопроект № 173016-8) заключили, что законопроектом № 173016-8 предусмотрено следующее.

Законопроектом № 173016-8 предложен новый – второй – этап программы инвестиционных квот добычи (вылова) водных биоресурсов (далее – программа, инвестиционные квоты), предусматривающий следующее:

— выделение 20% общего допустимого улова (далее – ОДУ) минтая, сельди и прочих видов водных биоресурсов инвесторам в рамках второго этапа программы инвестиционных квот;

— выделение дополнительно 4% ОДУ минтая, сельди и прочих видов водных биоресурсов инвесторам первого этапа программы инвестиционных квот в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне;

— выделение оставшихся 50% ОДУ крабов инвесторам в рамках второго этапа программы инвестиционных квот;

— распространение механизма инвестиционных квот на моллюсков и прочих водных беспозвоночных и выделение 100% их ОДУ под инвестиционные квоты.

Таким образом, принятие законопроекта № 173016-8 предусматривает перераспределение на Дальнем Востоке 633,55 тыс. тонн водных биоресурсов, в том числе перераспределение 69,55 тыс. тонн крабов, моллюсков и прочих водных беспозвоночных посредством механизма аукционов.

В результате реализации законопроекта № 173016-8 уже в 2023 году производственный ресурс будет полностью изъят у 116 предприятий Дальнего Востока и Крайнего Севера, осуществляющих промысел крабов, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, в том числе 74 малых и средних предприятий, 17 градо- и поселкообразующих предприятий, и перераспределен посредством

аукционов с инвестиционными обязательствами.

По итогам реализации законопроекта № 173016-8 ресурсная обеспеченность 124 предприятий, ведущих промысел минтая, сельди и прочих донно-пищевых видов водных биоресурсов, в том числе 66 малых и средних предприятий потеряют около 30% закрепленной за ними квоты, так как весь объем инвестиционной квоты второго этапа программы (20% + 4% ОДУ) изымается только из «исторической части» промышленной квоты предприятий.

2. На основе проведенного анализа участники совместного собрания заключили, что реализация законопроекта № 173016-8 в случае его принятия повлечет следующие социально-экономические последствия.

Заключение о прогнозируемых последствиях второго этапа программы инвестиционных квот основано на следующих наблюдаемых промежуточных результатах реализации первого этапа программы.

2.1. В части финансовых устойчивости рыбной отрасли

В период реализации первого этапа программы зафиксировано снижение финансовой устойчивости в рыбной отрасли: в 2020 году сальдированный финансовый результат предприятий по виду деятельности «рыболовство и рыбоводство» снизился на 22 млрд рублей (на 19,6%), прибыль – на 19,5 млрд рублей (на 16,7%) впервые с 2005 года. Отмечается резкий рост просроченной кредиторской задолженности предприятий по виду деятельности «рыболовство и рыбоводство» в 8,4 раза – до 2,9 млрд рублей.

В условиях беспрецедентных санкций в отношении Российской Федерации законопроект № 173016-8 возлагает на предприятия исполнение обязательств стоимостью не менее 471 млрд рублей (согласно расчетам, выполненным в соответствии с Методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669). При этом большинство предприятий, которые не примут участие во втором этапе программы, потеряют от 30% до 100% выделенного объема добычи (вылова) отдельных видов водных биоресурсов (в зависимости от объекта промысла). Стоимость изымаемого на втором этапе программы ресурса, согласно расчетам Минсельхоза России, достигает 527 млрд рублей. Совокупные потери для отрасли составят 998 млрд рублей, что в 3,2 раза превышает объем инвестиций.

Согласно материалам к законопроекту № 173016-8, около 80% (248 млрд рублей) прогнозируемого объема инвестиций второго этапа программы составят кредитные средства. Столь высокая доля заемных средств за 15 лет действия инвестиционного проекта может увеличить стоимость инвестиционного объекта вдвое или больше, так как в стоимости постройки инвестиционного объекта не учтены затраты на обслуживание кредита. Более того, эти затраты существенно возрастут с учетом увеличения запланированного срока реализации инвестиционного проекта, наблюдаемого уже на первом этапе программы. В результате закредитованность отрасли

увеличится минимум двукратно.

2.2. В части развития малого и среднего предпринимательства и конкуренции в отрасли

Законопроект негативно отразится на сохранении конкуренции и развитии малого и среднего предпринимательства в рыбной отрасли.

Промысел крабов по «исторической части» промышленной квоты осуществляют 82 предприятий, в том числе 44 малых и средних предприятия, промысел моллюсков – 43 предприятий, в том числе 35 малых и средних предприятия.

В результате реализации законопроекта уже в 2023 году будет полностью изъят производственный ресурс и перераспределен на 41 лот под квоты добычи (вылова) крабов и 30 лотов под квоты добычи (вылова) моллюсков и прочих водных беспозвоночных (по числу планируемых к постройке инвестиционных объектов в соответствии с финансово-экономическом обосновании к законопроекту № 173016-8). Таким образом, в результате первого этапа программы число участников крабового сегмента составит не более 41 (т.е. сократится в 2 раза), моллюсков и прочих водных беспозвоночных – не более 30 (т.е. сократится на треть).

Как отмечено выше, реализация второго этапа программы потребует привлечения большого объема кредитных средств. Кредитоспособность рыбохозяйственных предприятий определяется, в первую очередь, объемами закрепленных за ними квот и возможностью производства и реализации продукции, необходимой для возврата кредитов. Большинство предприятий, особенно малые и средние предприятия, не в состоянии получить кредиты для приобретения лотов на аукционах по реализации крабов, моллюсков и прочих водных беспозвоночных.

Так, средняя начальная стоимость лота на крабовых аукционах в октябре 2019 года составила 3,06 млрд рублей. Итоговая стоимость отдельных лотов превышала 6,5 млрд рублей. Помимо этого, победитель аукциона брал на себя обязательство по постройке судна-краболова на сумму не менее 1,5 млрд рублей. С учетом сторонних затрат (заказ проекта судна, подготовка документации, командирование контролирующих лиц и пр.) и необходимости исполнения ряда регуляторных требований (получение банковских гарантий, регистрация судна, прохождение классификационного освидетельствования, получение паспорта безопасности и пр.) реальная стоимость реализации инвестиционного проекта по строительству судна-краболова составляет 2,93 млрд рублей.

Таким образом, в результате в наиболее дискриминационных условиях оказываются субъекты МСП, так как стоимость участия в аукционах сопоставима или превышает стоимость активов данных предприятий. В то же время, несмотря на разрушительное влияние второго этапа программы на малое и среднее предпринимательство в отрасли, законопроект № 173016-8 утверждает отказ гарантировать правовую защиту субъектам МСП.

Крупные предприятия также ограничены в финансовых возможностях привлечения кредита в необходимом размере. Реальные финансовые

возможности участвовать в аукционах имеют 5-6 предприятий, остальные предприятия будут вынуждены покинуть рынок.

Таким образом, принятие законопроекта повлечет монополизацию добычи (вылова) водных биоресурсов в пользу одной-двух крупных рыбодобывающих компаний. К аналогичному выводу пришла Счетная палата Российской Федерации по итогам оценки результатов крабовых аукционов 2019 года в рамках контрольного мероприятия «Проверка осуществления Федеральным агентством по рыболовству полномочий администратора неналоговых доходов, полученных по результатам проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения соответствующих договоров в 2018-2019 гг. и истекшем периоде 2020 года» (далее – контрольное мероприятие): в результате проведения крабовых аукционов новые участники не появились, а взаимозависимые организации, ранее осуществлявшие вылов, увеличили свои доли квот по добыче (вылову) различных видов краба по разным зонам вылова.

2.3. В части налоговых поступлений и бюджетной эффективности

Одна из заявленных целей первого этапа программы – увеличение дополнительных доходов в бюджетную систему. Однако, практика проведения «крабовых аукционов» в 2019 году показала, что фактический бюджетный эффект от их проведения составил не 142 млрд рублей, а чуть более 100 млрд рублей. С учётом негативных социально-экономических последствий для субъектов малого и среднего предпринимательства – этот эффект ещё более дисконтируется.

Счетная палата Российской Федерации в отчете о результатах контрольного мероприятия указала на низкую бюджетную эффективность крабовых аукционов. В 2019 году по итогам крабовых аукционов первого этапа программы поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации составили 142,4 млрд рублей. Однако фактическая бюджетная эффективность аукционов оказалась гораздо ниже.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 г. № 1138, инвесторы, строящие суда-краболовы на территории Дальневосточного федерального округа в рамках программы инвестиционных квот (16 судов), имеют право претендовать на возмещение 20% стоимости строительства судна (но не более 340 млн рублей). Совокупный объем субсидирования строительства судов-краболовов составляет 5,44 млрд рублей. В тоже время Минпромторгом России подготовлен проект постановления (ID проекта: 01/01/06-22/00128383), предусматривающий увеличение размера субсидии на строительство с 20% до 28% от стоимости строительства судна, предельной суммы субсидии – с 340 млн рублей до 560 млн рублей – в случае увеличения стоимости строительства на 13%. Это потребует выделение из федерального бюджета дополнительных средств в общем размере 6,294 млрд рублей.

Средства, использованные на крабовых аукционах, не включаются предприятиями в налогооблагаемую базу, что ведет к сокращению поступлений по налогу на прибыль приблизительно на 1,5 млрд рублей в год (22,5 млрд

рублей за 15 лет). Кроме того, применяемая предприятиями система бухгалтерского учета при амортизации новых основных производственных фондов приведет к снижению поступлений по налогу на прибыль и ЕСХН.

Таким образом, фактическая бюджетная эффективность от распределения на аукционах половины общих допустимых уловов крабов составит около 108,17 млрд рублей (около 7,21 млрд рублей в год за 15-летний период).

При этом преимущественно снижение поступлений участников программы скажется на бюджетах прибрежных регионов и муниципалитетов, так как региональный бюджет направляется 17% поступлений по налогу на прибыль организаций, в местный бюджет – от 3% до 100% поступлений по ЕСХН (в зависимости от типа муниципального образования). Помимо этого, некоторые регионы потеряют часть поступлений по сбору за пользование водными биоресурсами (распределяется в региональные бюджеты в объеме 70%), так как программы инвестиционных квот не ограничивает перераспределение природного ресурса между предприятиями, зарегистрированными в различных прибрежных регионах страны.

Таким образом, законопроект негативно скажется на бюджетной обеспеченности муниципальных и региональных бюджетов в семи субъектах Российской Федерации с численностью населения свыше 5,9 млн человек и в конечном счете потребует субсидирования из федерального бюджета.

3. С учетом вышеизложенного участники совместного собрания отмечают, что указанные социально-экономические последствия реализации законопроекта № 173016-8 в случае его принятия следующим образом отразятся на занятости в отрасли и условиях труда ее работников, положений рыбацких поселений.

Эти предприятия обеспечивают занятость в т.н. рыбацких поселениях, предотвращают отток работников отрасли и их семей с указанных территорий.

Рыбная отрасль обеспечивает занятость свыше 120 тыс. человек. Рыбопромышленные предприятия преимущественно располагаются в небольших прибрежных населенных пунктах, удаленных от региональных центров, свыше 75% занятых в отрасли – жители таких территорий, что обеспечивает реализацию стратегических интересов государства по закреплению населения на удаленных морских окраинах страны.

Промысел крабов, моллюсков прочих водных беспозвоночных обеспечивает занятость более 13,3 тыс. человек в удаленных прибрежных поселениях Дальнего Востока и Крайнего Севера. В результате реализации законопроекта № 173016-8 предприятия, осваивающие квоты добычи (вылова) указанных видов водных биоресурсов, лишатся природного ресурса, большинство из них не смогут принять участие в аукционах и будут вынуждены закрыть производство. Помимо этого, сокращение производственного ресурса у предприятий, осуществляющих промысел минтая, сельди и прочих донно-пищевых видов водных биоресурсов, будут вынуждены сократить объемы производства и, следовательно, количество рабочих мест.

Снижение ресурсной обеспеченности рыбопромышленных предприятий, банкротство малых и средних предприятий, зачастую являющихся основными работодателями в рыбацких поселениях, приведет к резкому скачку безработицы на таких территориях. В совокупности со снижением поступлений в региональные и местные бюджеты от предприятий отрасли продолжение программы инвестиционных квот приведет к росту социальной напряженности и оттоку населения с таких территорий. Так, в Магаданской области продолжение программы приведет к сокращению 300 рабочих мест.

В условиях ограниченности природного ресурса программа инвестиционных квот подразумевает перераспределение производственного ресурсного обеспечения от действующих добывающих и перерабатывающих мощностей в пользу новых, которые отличаются более высоким уровнем автоматизации процессов, то есть обеспечат меньшее количество рабочих мест. В результате по мере завершения инвестиционных проектов ожидается скачок структурной безработицы в отрасли.

В результате реализации первого этапа программы перераспределение природного ресурса уже привело к сокращению числа занятых в отрасли. Так, в период реализации первого этапа программы в Сахалинской области среднесписочная численность работников на предприятиях по виду деятельности «рыболовство» снизилась с 6 864 в 2018 году до 6 032 человек в 2021 году, в Хабаровском крае – с 5 080 до 4 196 человек. В Камчатском крае по итогам реализации первого этапа программы производственный ресурс рыбопромышленных предприятий края, обеспечивающих занятость более 18 тыс. человек, сократится на 13%.

Пользователи, у которых по итогам двух этапов программы заберут суммарно 44 % общего допустимого улова минтая и сельди, недосчитаются примерно 925 тыс. тонн рыбы. Без ресурсного обеспечения останется 140 судов, без работы – более 7 тыс. человек. Полностью сократиться обеспечение по крабам, моллюскам и прочим водным беспозвоночным, в связи с чем продолжение программы приведет в более тяжелым негативным последствиям для отрасли и прибрежных поселений.

Помимо этого, сокращение количества участников в сегменте добычи крабов, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, а следовательно, и потенциальных работодателей повысит уровень конкуренции за рабочие места и создаст на рынке возможность установления менее привлекательных условий труда.

4. Участники совместного собрания, основываясь на соотношении норм Отраслевого соглашения по организациям рыбной отрасли на 2022-2023 годы (далее – Соглашение) и прогнозируемом влиянии реализации законопроекта № 173016-8 в случае его принятия на занятость в отрасли и условия труда ее работников, положение рыбацких поселений отмечают противоречие законопроекта № 173016-8 целям Соглашения и обязательствам, возложенным на стороны, его подписавшим.

5 декабря 2022 года подписано трехстороннее Соглашение между Росрыболовством, ООО «РСРР» и Профсоюзом. Главной целью Соглашения является обеспечение роста доходов работников рыбной отрасли в том числе за счет повышения эффективности работы рыбной отрасли (*пункт 1.2 Соглашения*).

Принятый 27 октября 2022 г. Государственной Думой в первом чтении законопроект № 173016-8 не позволит реализовать главную цель Соглашения, так как приведет к существенным изменениям занятости, признаваемым массовыми увольнениями на предприятиях в соответствии с критериями, установленными Соглашением (*пункт 3.3 Соглашения*):

— высвобождение в связи с оптимизацией, сокращением производства группы работников, занимающих равные должности (позиции) в одном обособленном структурном подразделении, если их число составляет 10 и более человек в течение 30 календарных дней;

— высвобождение в связи с оптимизацией, сокращением производства группы работников, занимающих равные должности (позиции) в различных обособленных структурных подразделениях, если их число составляет 10 и более человек в течение 30 календарных дней;

— высвобождение в связи с оптимизацией, сокращением производства работников, занимающих различные должности (позиции) и составляющих 10% и более работников структурного подразделения в течение 30 календарных дней;

— высвобождение работников в связи с закрытием обособленного структурного подразделения.

С учетом представленных выше выводов принятие законопроекта № 173016-8 подразумевает дестабилизацию регуляторного поля отрасли, изменение механизмов предоставления пользователям прав на освоение водных биоресурсов, а его реализация в целом подрывает устойчивость функционирования рыбной отрасли, в том числе не позволит обеспечить защиту экономических интересов отечественных предприятий, развитие многоукладности экономики, свободе предпринимательства, устойчивое развитие прибрежных территорий, устойчивую занятость в отрасли и равноправный социальный диалог, а также сохранение водных биоресурсов. Следовательно, в этой части законопроект № 173016-8 противоречит заложенным в Соглашении направлениям взаимодействия сторон, его подписавшим (*подпункты 2.1.1-2.1.2, 2.1.5, 2.1.6-2.1.8, 2.1.14 пункта 2.1 Соглашения*).

С учетом прогнозируемых социально-экономических последствий принятие законопроекта № 173016-8 не позволит стороне работодателей в полном объеме исполнить обязательства, возложенные на них Соглашением.

В рамках соглашения стороны, его подписавшие, осуществляют взаимодействие, направленное на предотвращение необоснованных массовых увольнений, ликвидаций и репрофилирования организаций рыбной отрасли, отраслевых научных и образовательных организаций всех уровней (*подпункт 3.1.8 пункта 3.1 Соглашения*).

Согласно пункту 2.3 Соглашения, Росрыболовство, как стороны Соглашения, в пределах компетенции:

- принимает меры к обеспечению стабильности законодательства в рыбной отрасли на период действия настоящего Соглашения, включая сохранения механизмов предоставления пользователям прав на основе учета размера ранее имевшего у них права на добычу (вылов) водных биоресурсов в предыдущие периоды владения таким правом (*подпункт 2.3.2 Соглашения*);
- готовит предложения по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие (*подпункт 2.3.5 Соглашения*).

Разработка Росрыболовства законопроекта № 173016-8 противоречит подпункту 2.3.1 пункта 2.3 Соглашения, согласно которому Росрыболовство в пределах компетенции участвует в установленном порядке по подготовке предложений в разработке проектов федеральных законов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Росрыболовства с целью поддержки и защиты экономики рыбной отрасли.

Также отмечается, что законопроект № 173016-8 дважды проходил рассмотрение в рабочей группе в области экономической политики Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений – 3 марта и 11 октября 2022 г. По итогам последнего заседания рабочей группы Росрыболовству предложено провести в возможно короткие сроки совещание на уровне трехстороннего социального партнерства в рамках действующего Отраслевого соглашения по АПК на 2021-2023 годы для принятия необходимых решений (протокол от 11 октября 2022 г. № 11). Решение рабочей группы направлено в адрес Росрыболовства письмом от 18 октября 2022 г. № П24-75178РТК. Однако соответствующее мероприятие так и не было проведено.

В связи с этим участники совместного собрания констатируют неисполнение Росрыболовством решения рабочей группы в области экономической политики Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

5. С учетом вышеизложенного, в целях снижения негативного воздействия законопроекта № 173016-8 участники совместного собрания в лице ОООР «РСРР» в качестве стороны работодателей и ЦК Профсоюза в качестве стороны работников, основываясь на подпункте 2.2.2 пункта 2.2, подпункте 2.4.2 пункта 2.4, подпункте 2.5.3 пункта 2.5 Соглашения, концептуально поддерживают предложения, направленные на корректировку законопроекта № 173016-8 и отраженные поправках в законопроект № 173016-8, внесенные на рассмотрение Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам следующими субъектами права законодательной инициативы:

— пакет поправок группы сенаторов Российской Федерации в лице В.А. Пономарева, Б.А. Невзорова, Л.З. Талабаевой, И.Д. Зубарева, А.Н. Кондратенко, К.К. Долгова, О.Н. Епифановой, А.П. Майорова, А.И. Широкова, В.Н. Васильева, Ю.В. Федорова, Б.Б. Жамсуева

и А.А. Хапочкина: о переносе срока вступления в силу положений о втором этапе программы инвестиционных квот в части судостроения и в части крабов на дату окончания строительства судов, предусмотренных частью 1 статьи 29.3 и частью 1 статьи 29.4 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» соответственно, об исключении положения о распространении механизма инвестиционных квот на моллюсков и прочих водных беспозвоночных, об исключении на втором этапе программы обременения строительства береговых перерабатывающих заводов требованием построить суда рыбопромыслового флота, об исключении положений о донаделении инвесторов первого этапа программы в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне дополнительным ресурсом в размере 4% ОДУ, о сохранении ресурсного обеспечения субъектов малого и среднего предпринимательства;

— поправка сенатора Российской Федерации И.Д. Зубарева – о переносе срока вступления в силу положений о втором этапе программы инвестиционных квот в части крабов на 1 января 2026 г.;

— поправка группы депутатов Государственной Думы в лице Л.Э. Слуцкого, С.Д. Леонова, Я.Е. Нилова, А.Н. Диденко, В.А. Кошелева, А.К. Лугового, Е.В. Маркова, С.А. Наумова, К.М. Панеша, А.Н. Свистунова, В.В. Сипягина, И.К. Сухарева и сенаторов Российской Федерации И.Н. Абрамова, Е.В. Деньгина – о переносе срока вступления в силу положений о втором этапе программы инвестиционных квот в части крабов на 1 января 2027 г.;

— пакет поправок группы депутатов Государственной Думы в лице С.М. Миронова, Д.Г. Гусева, И.А. Ананских, Н.П. Бурляева, В.К. Гартунга, Ю.И. Григорьева, М.Г. Делягина, А.А. Кузнецова, Я.В. Лантратовой, Г.Ю. Семигина, Ф.С. Тумусова, А.В. Чепы, С.А. Наумова, пакет поправок группы депутатов Государственной Думы в лице Б.М. Гладких, М.Е. Иванова, П.В. Симигина и М.Л. Кислякова, пакет поправок группы депутатов Государственной Думы в лице В.В. Пинского, В.М. Новикова, В.В. Николаевой, А.В. Щербакова, Г.И. Данчиковой, А.А. Басанского, Е.А. Евтюховой, Т.А. Кусайко: о переносе срока вступления в силу положений о втором этапе программы инвестиционных квот в части судостроения на 1 января 2026 г., о переносе срока вступления в силу положений о втором этапе программы инвестиционных квот в части крабов на 1 января 2034 г., об исключении положения о распространении механизма инвестиционных квот на моллюсков и прочих водных беспозвоночных, об исключении на втором этапе программы обременения строительства береговых перерабатывающих заводов требованием построить суда рыбопромыслового флота, об исключении положений о донаделении инвесторов первого этапа программы в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне дополнительным ресурсом в размере 4% ОДУ.