

СПРАВКА

о результатах исследования ВАРПЭ и НИУ ВШЭ «Анализ затрат, связанных с исполнением ряда ключевых групп требований в рыболовственной отрасли, и разработка предложений по реализации механизма «регуляторной гильотины» в рыболовственной отрасли»

ПРЕАМБУЛА

Исследование по анализу затрат, связанных с исполнением норм отраслевого нормативно-правового регулирования, продолжает совместный проект Всероссийской ассоциации рыбопромышленников и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» 2018 года, в ходе которого был проведен комплексный анализ регуляторного воздействия на российскую рыбную промышленность. По его результатам было идентифицировано 55 нормативных правовых актов, оказывающих наибольшее воздействие на отрасль. Всего было выявлено 550 регуляторных обременений рыбопромышленной отрасли (за исключением разумных с точки зрения ведения бизнеса требований).

Актуальность продолжения проекта была вызвана новым этапом реформирования контрольно-надзорной деятельности путем внедрения механизма «регуляторной гильотины» в соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 26 февраля 2019 г. № Пр-294.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование затрат рыбопромышленных предприятий на выполнение требований отраслевого регулирования проводится ВАРПЭ совместно с НИУ ВШЭ с целью подготовки экономически обоснованных предложений по отмене избыточных, дублирующих, устаревших, противоречивых и «спящих» норм, регулирующих деятельность предприятий отрасли, в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины».

Исследование проходит в несколько этапов:

1. анализ международного опыта оценки воздействия норм регулирования;
2. разработка методологии исследования;
3. проведение «полевой» части исследования
 - 3.1. опрос рыбопромышленных предприятий;
 - 3.2. расчет издержек по группам требований
 - 3.3. калибровка полученных результатов посредством проведения экспертных панелей и глубинных интервью с отраслевыми специалистами.

При предварительном изучении международного опыта оценки воздействия на бизнес норм регулирования, в основу модели оценки издержек рыбопромышленных предприятий на выполнение требований отраслевого регулирования легла так называемая «голландская модель» стандартных издержек (standard cost model), которая позволяет определить затраты бизнеса от исполнения бюрократических требований, то есть на представление, формирование, получение и хранение какой-либо информации, путем разложения сложных требований на отдельные административные процедуры (ведение учета, получение разрешений, хранение копий и пр.).

Помимо стандартных издержек, в рамках разработанной экспертами НИУ ВШЭ методологии предлагалось также оценить и прямые издержки, под которыми

понимались затраты компаний на приобретение материалов и оборудования (покупка огнетушителей, боксов для хранения ветоши, покупка компьютерной техники и установка программного обеспечения для ЭПЖ и пр.), на их тестирование и обслуживание, а также убытки, которые несут компании (недовылов водных биоресурсов, простой судна).

На основе анализа 141 обращения предприятий рыбопромышленной отрасли, поступившего в ВАРПЭ с января 2016 г. по сентябрь 2019 г., было выявлено 23 ключевые проблемы, существующие в отрасли (Прил. № 1). На основе выявленных проблем был сформирован массив из 321 регуляторного требования, распределенного по 12 группам:

1.	Регулирование порядка получения (передачи) прав пользования водными биоресурсами, распределения квот, рыболовных (рыбопромысловых) участков
2.	Требования к погрузке, выгрузке, перегрузке уловов и произведенной из них продукции
3.	Пограничный и таможенный контроль деятельности промысловых судов
4.	Требования, связанные с выходом из порта и входом (возвращением в порт): получение разрешений, представление документов, прохождение осмотров
5.	Требования по обеспечению транспортной безопасности (антитеррористическая защищенность)
6.	Требования к судам в части безопасности мореплавания
7.	Ветеринарно-санитарный контроль (подготовка документов, прохождение экспертиз)
8.	Охрана окружающей среды
9.	Охрана труда и требования к персоналу
10.	Правила и ограничения рыболовства, требования к типам судов, орудиям и способам добычи (вылова) водных биоресурсов
11.	Требования противопожарной безопасности
12.	Требования к регистрации, классификации, освидетельствованию судов

При этом каждое из исследованных требований содержит от 1 до 10 обременений.

Для оценки затрат на выполнение отобранных требований, приходящихся как на компании, так и на суда, отдельным рыбопромышленным предприятиям были направлены соответствующие опросные формы, в которых каждое требование было разбито на отдельные административные действия. Всего в рамках исследования были получены исчерпывающие ответы от 16 предприятий, большинство из которых является членами ВАРПЭ.

Для проведения необходимых расчетов были использованы как индивидуальные оценки предприятий, так и сформированные специально для исследования базы данных на основе информации, содержащихся как в открытых источниках, так и в источниках с коммерческим доступом, в том числе данные «СПАРК-Интерфакс», Marine Traffic, Российского морского регистра судоходства и пр.

Полученные оценки затрат в дальнейшем были проверены и скорректированы посредством проведения экспертных панелей с представителями отрасли.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По отдельным требованиям компании несут затраты не ежегодно, в связи с чем было предложено оценивать затраты также на 15-летний период.

В общей сумме предприятия рыбной промышленности по исследованным требованиям несут издержки в размере 38,86 млрд рублей в год (582,91 млрд рублей за 15 лет) и убытки 14,78 млрд (221,69 млрд рублей за 15 лет) (Табл. № 1, Прил. № 2). Таким образом, регуляторная нагрузка на отрасль составляет порядка 14,53 % от общеотраслевой выручки рыболовства и рыбоводства за 2019 год, которая, по данным Росстата, составила 369,2 млрд рублей.

Таблица 1. Затраты рыбопромышленных предприятий по группам требований.

Группа требований	Итого, затраты и убытки усредненно на 1 год	Итого затраты и убытки на 15 лет
№1 - регулирование порядка получения (передачи) прав пользования водных биоресурсов, распределения квот, рыболовных (рыбопромысловых) участков	1343,60	20154,02
№ 2 - погрузка, выгрузка, перегрузка уловов и произведенной из них продукции	3981,89	59728,30
№ 3 - контроль морских биоресурсов и таможенный контроль деятельности промысловых судов	15097,46	226461,87
№ 4 - выход судов из порта и вход (с возвращением в порт): получение разрешений, представление документов, прохождение осмотров	1572,78	23591,70
№ 5 - обеспечение транспортной безопасности (антитеррористическая защищенность)	585,11	8776,67
№ 6 - безопасность мореплавания	339,47	5092,05
№ 7 - ветеринарно-санитарный контроль (подготовка документов, прохождение экспертиз)	13553,71	203305,62
№ 8 - охрана окружающей среды	108,18	1622,73
№ 9 - охрана труда и требования к персоналу	4971,74	74576,16
№ 10 - правила и ограничения рыболовства, требования к типам судов, орудиям и способам добычи (вылова) водных биоресурсов	2139,02	32085,27
№ 11 - противопожарная безопасность	8483,10	127246,55
№12 - регистрация, классификация, освидетельствованию судов	1464,45	21966,72
Итого	53640,51	804607,66

Наиболее затратными для рыбопромышленников являются требования государственного контроля морских биоресурсов и таможенного контроля, в том числе необходимость прохождения контрольных точек при входе в ИЭЗ России и выходе из нее (15,1 млрд рублей), а также требования по ветеринарно-санитарному контролю (13,6 млрд рублей) и пожарной безопасности (8,5 млрд рублей) в ежегодном разрезе.

Порядка 90 % всех затрат и убытков по **группе № 1** индуцируют 2 из 11 требований:

- ежегодное подтверждение соответствия судна Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (72,0 %);
- доставка разрешений на вылов на судно (17,0 %).

В **группе № 2** наиболее затратным является требование о присутствии должностного лица при перегрузе улова (95,67 %).

В рамках **группы № 5** наиболее затратными для организаций являются исполнение требований, связанных с обеспечением безопасности судна, таких как:

- оплата услуг по обеспечению транспортной безопасности судна (одно из ключевых требований в области транспортной безопасности);
- оснащение транспортных средств техническими средствами транспортной безопасности;
- обнаружение предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения (также связано с необходимостью закупки оборудования);
- обеспечение безопасности судна в зависимости от его категории;
- проведение оценки уязвимости транспортных средств;
- разработка и утверждение планов обеспечения транспортной безопасности;
- подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности.

Наиболее затратными для организаций в **группе № 6** является исполнение таких требований как:

- затраты на приобретение судовых земных станций;
- необходимость замены ТСК в случае выхода из строя чаще 1 раза в год;
- затраты на тестирование ТСК;
- разработка и проверка СУБ.

Наибольшую долю в общей структуре затрат по **группе № 7** занимают:

- проведение лабораторных исследований в случае возникновения у инспектора Россельхознадзора сомнений в безопасности рыбы или икры (41,55 %);
- оформление ветеринарного сертификата на экспортируемых из Российской Федерации рыбу, ракообразных, моллюсков, водных животных, других объектов промысла и продуктов их переработки (37,57 %);
- проведение ветеринарно-санитарную экспертизу для каждой партии продукции животного происхождения (12,24 %).

Высокие затраты по **группе № 8**, включая недополученные доходы, приходится на требования запрашивать разрешение на транзитный проход Первого Курильского пролива при следовании из Охотского моря в Тихий океан и обратно при смене районов промысла - в территориальном органе рыбоохраны.

В рамках **группы № 9** наиболее затратными для организаций являются исполнение требований, связанных с обеспечением безопасности судна, таких как:

- проведение обучений и инструктажей по охране труда. На соблюдение данного блока требований предприятия затрачивают (42,49 %);
- приобретением средств индивидуальной защиты работников 40,32 %).

Наибольшую долю в общей структуре затрат по **группе № 10** занимают следующие требования:

- переработка разрешённого процента прилова молоди (34,66 %);
- ведение промыслового и/или технологического журнала (33,81 %);
- осуществление учета улова в местах доставки и выгрузки (14,96 %);
- предоставление отчётности об уловах и добыче водных биоресурсов в территориальные органы Росрыболовства (7,77 %).

Наиболее затратными для организаций в **группе № 11** является исполнение требований, связанных с закупкой противопожарного оборудования и материалов для пожаротушения, и ряда других требований:

- необходимость оснащения ящиками с песком, лопатами (совками), комплектами пожарного инструмента (топор пожарный, лом пожарный, багор пожарный) с размещением его на штатных металлических щитах, ведрами, покрывалами (26 %);
- необходимость оснащения конструктивными элементами противопожарной защиты, системами пожаротушения и пожарной сигнализацией, а также противопожарным оборудованием и снабжением (15,38 %).

На основе полученных данных экспертами НИУ ВШЭ были разработаны рекомендации по «гильтинированию» и упрощению отдельных избыточных регуляторных требований для сокращения нагрузки, возлагаемой на предприятия рыбопромышленной отрасли.

В условиях распространения коронавирусной инфекции, вызвавшей ухудшение рыночной конъюнктуры и затруднения в ведении промысла, предложения НИУ ВШЭ становятся исключительно значимыми для установления финансовой стабильности в отрасли и снижения контактов между сотрудниками рыбопромышленных компаний и представителями государственных органов власти.

**Проблемы отрасли, выявленные по итогам анализа обращений
рыбопромышленных предприятий в ВАРПЭ**

№	Выявленные проблемы
1	Исключение возможности перегрузки замороженных водных биоресурсов при неблагоприятных гидрометеорологических условиях в отдельных районах внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации
2	Завышенные требования к маркировке продукции при экспорте продукции
3	Запрет реализации пищевой рыбной продукции, части которой поражены видимыми паразитами
4	Избыточные требования к транспортной безопасности для судов рыбопромышленного флота
5	Обязательное освидетельствование маломерных судов на МКУБ
6	Требования по установке ТСК на маломерные суда
7	Недостаточность отведенного времени для определения факта неисправности ТСК
8	Излишне жесткий перечень оборудования, допустимого для применения в составе ТСК; требование прекратить использование функционально аналогичных систем («Аргос»)
9	Требование переосвидетельствования ТСК каждый раз при заключении договоров тайм-чартера
10	Изменчивость требований по порядку опломбирования средств ТСК, что приводит к недействительности старого опломбирования и необходимости отзыва судов для переопломбирования
11	Регулирование добычи сопутствующих видов ВБР, препятствующие освоению квот в силу не-учета особенностей ловли данных ВБР (виды палтусов)
12	Регулирование вылова отдельных видов ВБР (ламинария, углехвостая креветка, кукумария, тихоокеанская сельдь, артемия), препятствующие освоению ОДУ
13	Требования о выгрузке промышленного улова в определенных портах Каспийского моря, которые на практике удалены от мест переработки улова и не обладают необходимым оборудованием
14	Запрет нанесения эмблем на дымовые трубы
15	Отсутствие закрепления при проведении торгов на рыбоводный участок инфраструктурно связанного земельного участка
16	Требования по таможенному декларированию тары и упаковки для рыбы
17	Чрезмерно жесткие сроки оповещения перед пересечением государственной границы (за 4 часа до выхода судна из порта)
18	Чрезмерно жесткие требования по времени, за которое судно обязано предупредить о проходе контрольной точки (24 часа)
19	Отсутствие определение понятия «умышленное искажение» для уловов водных биоресурсов
20	Несоблюдение температурных требований со стороны АО «РЖД»: перевозка замороженной рыбной продукции при температуре от минус 9 до минус 12 градусов (несоблюдение требований ТР)
21	Порядок отражения операций в системе «Меркурий», не учитывающий специфики рыбоперерабатывающего производства

22	Требования по прохождению КТ при переходе из одной промысловой зоны в другую
23	Невозможность использования ЭВС из-за отсутствия интернета на большей части акватории Охотского моря

Сводные затраты и убытки рыбопромышленной отрасли, связанные с исполнением норм регулирования, действующих в отношении компаний и судов рыбопромышленной отрасли

Группа требований	Стандартные затраты, р/п компаний, на 15 лет	Стандартные затраты, суда р/п флота, на 15 лет	Прямые затраты, р/п компании, на 15 лет	Прямые затраты, суда р/п флота, на 15 лет	Итого затраты р/п отрасли на 15 лет	Итого, затраты р/п отрасли усредненно на 1 год	Убытки р/п отрасли, на 15 лет	Убытки р/п отрасли усредненно, на 1 год
Группа №1	1902,85	4865,93	0	0	6768,78	451,25	13385,24	892,35
Группа №2	0	1221,02	0	14509,17	15730,19	1048,68	43998,11	2933,21
Группа №3	0	415,39	0	61736,18	62151,57	4143,44	164310,3	10954,02
Группа №4	0	23591,7	0	0	23591,7	1572,78	0	0
Группа №5	392,05	490,09	0	7894,53	8776,67	585,11	0	0
Группа №6	0	4,16	5087,89	0	5092,05	339,47	0	0
Группа №7	203305,62	0	0	0	203305,62	13553,71	0	0
Группа №8	35,8	1586,93	0	0	1622,73	108,18	0	0
Группа №9	280,25	44106,45	0	30189,46	74576,16	4971,74	0	0
Группа №10	275,03	9982,65	0	21827,59	32085,27	2139,02	0	0
Группа №11	0	41470,32	0	85776,23	127246,55	8483,10	0	0
Группа №12	0	21966,72	0	0	21966,72	1464,45	0	0
Итого	206 191,60	149 701,36	5 087,89	221 933,16	582914,01	38860,93	221 693,65	14779,58