



**АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО
«ЮЖМОРРЫБФЛОТ»**

ул. Заводская, 16, п. Южно-Морской, г. Находка,
Приморский край, 692954
Телефон: (4236) 65-22-58, 65-20-40
Факс: (4236) 65-16-99
E-mail: yurf@yurf.ru
ОКПО 91813223, ОГРН 1112508007765
ИНН/КПП 2508098600/250801001

06.10.2016 № _____

На № _____ от _____

Заместителю Министра
сельского хозяйства Российской
Федерации - руководителю
Федерального агентства по
рыболовству

И.В. Шестакову

Об унификации правового
статуса промышленного
рыболовства с точки зрения
пограничного режима

Уважаемый Илья Васильевич!

Правила оформления рыболовных судов в пограничном отношении при осуществлении промышленного рыболовства в исключительной экономической зоне России (далее – ИЭЗ) законодательно определены сразу в трех Федеральных законах: «О государственной границе российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Ныне действующий общий режим рыболовства в режиме «закрытой границы» при осуществлении промышленного рыболовства в ИЭЗ России и принятое два года назад упрощение режима пересечения госграницы в уведомительном порядке для прибрежного рыболовства привели к значительному усложнению и запутыванию нормативно-правовой базы, на основе которой ведется контрольно-надзорная деятельность государства по целому ряду направлений.

Суть проблемы сводится к тому, что обычная с точки зрения берегового чиновника и предпринимателя хозяйственная деятельность по производству пищевой продукции из выловленной в ИЭЗ рыбы, с точки зрения контрольно-надзорных органов остается за пределами досягаемости их контрольно-надзорных полномочий.

Кроме Пограничной службы ФСБ России (и то только в части контроля режима пересечения границы, въезда/выезда граждан и сохранности ВБР), ни один другой орган государственной власти из-за ограничений административных регламентов не имеет право осуществлять контроль деятельности в ИЭЗ России при осуществлении промышленного рыболовства.

Казалось бы, это и есть идеальная для развития отрасли ситуация – отсутствие контроля, но в последнее время она начала приобретать совсем другой оборот в части усложнения государственных форм контроля, усложнения требований и главное - значительного увеличения санкций за выявленные нарушения. Ярким примером обозначившихся последнее время тенденций может служить складывающаяся практика правоприменения и ужесточения санкций в части таможенного контроля.



ДОБРОФЛОТ

Для примера можно рассмотреть обычную с точки зрения российского хозяйственного оборота ситуацию, когда два российских хозяйствующих субъекта передают или продают между собой товароматериальные ценности, например топливо.

В случае если это происходит где-то в лесу между российскими хозяйствующими субъектами, и государственным контрольно-надзорным органам станет известно, что данная передача ТМЦ не была надлежащим образом оформлена либо при ее оформлении были совершены какие то нарушения, то санкции в этом случае минимальные, а зачастую и вовсе отсутствуют.

В то же время, если точно такие же нарушения будут выявлены у хозяйствующих субъектов в ИЭЗ России при осуществлении рыболовства, такой же деятельности с точки зрения хозяйственно-экономических отношений между российскими хозяйствующими субъектами, то это будет расцениваться как уголовное преступление по тяжкой статье Уголовного кодекса «Контрабанда оружия, радиационных материалов, стратегического сырья, топлива и ценных и других ВБР...» - санкции по данной статье - до 10 лет лишения свободы.

Если посмотреть на этот пример с точки зрения защиты экономических интересов государства, то становится очевидно, что между двумя примерами разницы нет, но в одном случае - малозначительное административное правонарушение, которое практически не предусматривает никаких санкций, а с другой стороны - серьезное уголовное правонарушение, санкции за которое сопоставимы с контрабандой оружия, радиоактивных материалов и сырья!

Возникает вопрос, что заставляет законодателя столь дифференцировано подходить к однотипным с точки зрения хозяйственной деятельности субъектов и экономических интересов государства правонарушениям?

Единственное, что заставляет применять такие жесткие санкции в случае с промышленным рыболовством в ИЭЗ России - это то, что в случае оформления судов в режиме выхода «за границу» у контрольно-надзорных органов появляется риск того, что данное судно имеет право покинуть российскую ИЭЗ без декларирования экспорта, а вся хозяйственная деятельность по промышленному рыболовству в ИЭЗ РФ остается неподконтрольной государственным органам.

Именно для того, чтобы застраховать этот не имеющий практического значения для большинства российских рыбаков риск, таможенные органы используют столь серьезные санкции, чтобы переложить ответственность на хозяйствующие субъекты, по сути, за учетно-контрольную деятельность по запасам и расходу ТМЦ и ГСМ, которую они не могут осуществлять за пределами таможенной территории, где ведется основная хозяйственная деятельность рыбопромысловых судов.

Напрашивается вопрос, зачем этот режим повышенного контроля нужен рыбакам?!

Еще одним проявлением подобной избыточно репрессивной практики правоприменения, которая появилась совсем недавно, является осуществление таможенного контроля в виде замеров топлива на рыболовных судах во время оформления пересечения таможенной границы при приходе с промысла в ИЭЗ России. В случае выявления нарушений речь также может идти о жесточайших санкциях. Подобная судебная практика уже нарабатывается и в ближайшем будущем это может также стать достаточно серьезной проблемой для рыбаков.

Менее серьезная с точки зрения санкций и уголовных последствий, но не менее значимая с экономической точки зрения для хозяйствующих субъектов - ситуация с декларированием судовых запасов и, соответственно, с учетом их списания во

время промысла в ИЭЗ России. Основа для этих претензий - также необходимость оформления судов для промышленного рыболовства в режиме «закрытая граница».

С помощью совместных усилий Ассоциации добытчиков минтая и Росрыболовства, насколько нам известно, этот конкретный вопрос сейчас решается. Но его решение лежит в плоскости уточнения в ведомственных приказах Федеральной таможенной службы, не имеющих нормативного значения правоприменительной практики в отношении конкретных номенклатурных позиций - тарных материалов, но вопрос контроля всех расходных материалов и запасов при осуществлении рыболовства в ИЭЗ России контрольно-надзорными органами может в любой момент либо изменить, либо расширить. До тех пор пока не будет устранена основа, формирующая подход к контролю основной для рыболовства деятельности в ИЭЗ России, ситуация будет только усугубляться.

Выходом из сложившейся ситуации может стать унификация правового статуса всей хозяйственной деятельности при осуществлении промышленного рыболовства в ИЭЗ России за счет оформления судов в пограничном отношении в режиме «открытой границы». Данный режим долгое время применялся в советское время под названием «каботажное плавание» и имел положительную практику применения.

Можно еще привести много примеров того, как контрольно-надзорные органы формируют правоприменительную практику, для того чтобы выполнять контрольные функции для преодоления ограничений, изначально заложенных в правовую основу регулирования хозяйственной деятельности в ИЭЗ.

Основой для возникновения системных противоречий, формирующих такие значительные административные барьеры, является сам факт осуществления масштабной хозяйственной деятельности по рыболовству в ИЭЗ России, являющейся по сути российской в столь сложном смешанном правовом статусе пограничного и таможенного оформления.

Эта «бесконтрольность» и неопределенность правового статуса хозяйственной деятельности рыбаков в ИЭЗ России, в свою очередь, неизбежно заставляет государственные органы искать правовые возможности для осуществления своих контрольных государственных функций. Последнее время это ими реализуется сразу по нескольким направлениям.

Первое направление - это изменение нормативно-правовой базы по каждому отдельному виду контроля с целью возложения как можно больше обязанностей по контрольно-надзорной деятельности, отчетности и учету на хозяйствующие субъекты и параллельно возложить максимальную административную и даже уголовную ответственность за неисполнение этих обязанностей и требований.

Второй путь, по которому развивается контрольно-надзорное законодательство и практика правоприменения в отношении деятельности по промышленному рыболовству в ИЭЗ России - это максимальное обременение и формализация контроля оборота выпущенной рыбопромышленниками продукции при пересечении границы, которая в обязательном порядке идет через зону контроля - территорию России. Этот путь в свою очередь негативно сказывается на экономических показателях отрасли за счет удорожания продукции и увеличения сроков ее оборота. Особенно это сказывается на поставках на внутренний рынок.

Если принять во внимание, что подобным нормотворчеством и правоприменением занимается каждое государственное ведомство отдельно, и, зачастую, одни и те же вопросы трактуют по-разному, то становится очевидной вся сложность и не эффективность контрольно-надзорной деятельности. Для поддержания хозяйственного оборота рыбопродукции, особенно при доставке на российских берег, рыбаки вынуждены все больше и больше уходить в область правоправедения, юриспруденции, что находится совсем в другой стороне от главных компетенций и задач рыбаков.

Чтобы избежать правовых коллизий и упростить правовую систему регулирования промышленного рыболовства в ИЭЗ, предлагаем вернуться к давно забытому режиму рыболовства в ИЭЗ России, который применялся до 2000 года – режим «каботажного плавания» без оформления закрытия границы в ИЭЗ России для промышленного рыболовства.

По нашему мнению, это приведет к упрощению правового регулирования за счет унификации режима рыболовства в Исключительной экономической зоне России.

Данное предложение полностью согласуется с поручениями Президента Российской Федерации В.В. Путина и решает целый ряд проблем, поднятых на заседании Президиума Государственного совета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса 19 октября 2015 г.

Мы предлагаем ввести единый режим рыболовства через снятие ограничений промышленного рыболовства в ИЭЗ России судами, оформленными в так называемом режиме «открытая граница», для того чтобы исключить риски контрольно-надзорных органов, вызванные правовой возможностью в режиме «закрытой границы» выхода рыболовных судов за границу. Чтобы исключить подобные риски, необходимо запретить промышленное рыболовство в режиме «закрытой границы» без оформления в российских портах.

С точки зрения режима границы данное предложение стало возможным после снятия запретов и ограничений в целом ряде законов РФ, затрагивающих уведомительных принцип при многократном пересечении государственной границы, которые фактически разрешили прибрежное и промышленное рыболовство в ИЭЗ РФ в режиме «открытой границы».

Считаем, что за счет применения единообразного режима оформления судов для промышленного и прибрежного рыболовства в режиме «открытой границы» без права выхода за пределы 200-мильной ИЭЗ России будет снят целый ряд противоречий законодательства, вытекающих из специфического регулирования судов, оформленных для выхода за границу.

Юридический статус хозяйственной деятельности российских судов, осуществляющих промысел национальных биоресурсов в ИЭЗ России, будет совпадать с принятой на российской территории правовой системой регулирования хозяйственной деятельности.

Принятие предлагаемых изменений позволит системно разрешить те противоречия, которые сейчас существуют в российском законодательстве, регулирующем рыболовство в ИЭЗ судами, не оформленными в российских портах, что позволит и государству, и рыбохозяйственным организациям достичь следующих целей:

- за счет более эффективного контроля рыболовных судов при выходе либо входе в/за пределы ИЭЗ в российских портах повысить отдачу сырьевой, ориентированной на экспорт отрасли в части налоговых и таможенных платежей, а

также значительно сократить ННН-промысел. При существующей возможности осуществления рыболовства в статусе судна, оформленного в российском порту для выхода за границу, либо судна, пришедшего в ИЭЗ РФ из-за границы без оформления в российском порту, подобный контроль невозможен, добывающие суда после осуществления промысловой деятельности и контроля перегруза могут пересекать границу экономической зоны РФ без ограничений;

- за счет возможности осуществления контроля в пределах российской территории целым рядом уполномоченных контрольно-надзорных органов (ФАС, ФМС, ФСБ, РПН) исключить основную схему возникновения незаконного иностранного присутствия;

- за счет упрощения процедур оформления добывающих судов в портах в режиме «открытой границы» увеличить поставки рыбопродукции на российский рынок;

- снижение стоимости рыбопродукции за счет сокращения контрольно-надзорных процедур необходимых при оформлении рыбопродукции прибывшей на судах в режиме «закрытая граница» сократить целый ряд контрольных функций оборота рыбопродукции.

- за счет декларирования при оформлении в российских портах исключить постоянные противоречия между российскими рыбаками и таможенной службой по оформлению судовых припасов;

- за счет более эффективного контроля рыболовных судов при входе в пределы ИЭЗ России через оформление начала/завершения рыболовства в российских портах исключить возможность контрабанды иностранной продукции, под видом выловленной в исключительной экономической зоне РФ;

- за счет доступности осуществления контроля судов, ведущих промысел в ИЭЗ РФ, при оформлении в российских портах природоохранными органами снизить риски экологических нарушений;

- снизить целый ряд административных барьеров при оформлении судов, припасов, топлива, членов экипажа за границу на промысел в ИЭЗ;

- исключить нарушения миграционного законодательства и повысить безопасность мореплавания за счёт контроля членов экипажей со стороны Федеральной миграционной службы, органов гостранснадзора, подведомственных Росрыболовству и Минтрансу учреждений, отвечающих за безопасность мореплавания, упростить порядок аттестации и сертификации при оформлении в море для российских рыбаков;

- унифицировать и упростить законодательство, регулирующее рыболовство в ИЭЗ и территориальном море России;

- упростить возможности привлечения на рыболовецкий флот новых членов экипажа за счет снятия ограничений по визированию и получению документов, необходимых для выезда за границу. С учетом того, что более 80% граждан России не имеют заграничных паспортов, это значительно упростит набор экипажей из депрессивных с точки зрения избыточности рабочей силы регионов России;

- расширить загруженность береговой инфраструктуры Дальнего Востока для перевалки и обработки рыбопродукции, выловленной в ИЭЗ России. За счет вовлечения в хозяйственный оборот незадействованных портопунктов, как правило, в удаленных районах Дальнего Востока, не имеющих статуса пунктов пропуска через государственную границу;

- сократить затраты на прохождение контрольных точек за счет их сокращения. Не только вся выловленная рыбопродукция, но и добывающие суда будут проходить контроль в российских портах перед началом промысла и по его завершению, что

значительно сократит организационные усилия для проведения пограничного контроля в ИЭЗ России;

- в случае осуществления промышленного рыболовства в ИЭЗ России в режиме «открытой границы» это устранил целый ряд противоречий при подаче уведомлений в случаях многократных пересечении государственной границы.

- значительно снизить себестоимость рыбопродукции за счет снижения затрат на переходы из-за ограничений по контролю перегруза во время промысловой деятельности в режиме «открытая граница»;

- снять целый ряд ограничений и административных барьеров, а также исключить целый ряд уточняющих законодательных норм, вытекающих из особого статуса рыболовного судна под российским флагом, являющегося, с одной стороны, территорией российского государства, но с другой стороны, при осуществлении сложной хозяйственной деятельности - рыболовства в ИЭЗ России - без оформления в российском порту в статусе режима «закрытая граница» фактически не подлежащего контролю из-за ограничений по юрисдикции и административных регламентов большинства контрольно-надзорных органов.

Внесение предлагаемых изменений соответствует мировой практике целого ряда государств и не потребует дополнительных расходов бюджетных средств.

Просим в рамках функциональных полномочий Росрыболовства выступить с инициативой перед соответствующими государственными органами для реализации предложенных изменений, направленных также в Ваш адрес письмом от 20.04.2016 № ЮЗ-И16000478 (вх. 8402 от 25.04.2016).

Генеральный директор
АО «Южморрыбфлот»



А.В. Ефремов