



**ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ  
ПРИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЕ  
(ФАС РОССИИ)**

**ПРОТОКОЛ**  
(заочное заседание)

15 мая 2023 г.

№ 24

Москва

Участники:

члены Общественного совета  
при ФАС России

А.В. Шаронов, И.В. Акимова,  
А.А. Бакулина, В.В. Беспалов,  
В.А. Бодренков, А.В. Валяев,  
М.Ю. Васильев, А.П. Васьков,  
И.А. Долматов, Е.Н. Дыбова,  
Т.А. Каменская, П.В. Колычев,  
В.Г. Максимов, С.Г. Пилатов,  
А.Л. Рогачевский, А.Э. Рыбников,  
М.А. Файрушина

**I. О проекте Итогового доклада к расширенному заседанию  
Коллегии ФАС России**

(члены Общественного совета)

**Решили:**

1. Одобрить проект Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России.

*(Результаты голосования: «за» – 14, «против» – 0, «воздержались» – 3)*

2. Рекомендовать ФАС России принять во внимание замечания и рекомендации членов Общественного совета при ФАС России при подготовке следующего Доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России в соответствии с приложениями 1, 2, 3.

Председатель Общественного совета  
при ФАС России

А.В. Шаронов

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ**  
для голосования членами **Общественного совета при ФАС России**  
\_\_\_\_\_ 2023 года

**Форма проведения заседания:** заочное голосование

**Дата и время окончания приема заполненных опросных листов для голосования:** 12 мая 2023 года.

**Электронный адрес для направления опросных листов:** os@fas.gov.ru.

**Вопрос повестки:**

1. О проекте Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России.

**Проект решения:**

Одобрить проект Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России:

ЗА

ПРОТИВ

ВОЗДЕРЖАЛСЯ

Вы вправе выбрать только один вариант голосования, отметив выбранный вариант для голосования любым знаком.

**Рекомендации:**

1. Обращаю внимание, что из-за низкого качества анализа или отсутствия обоснованности установленных в субъектах Российской Федерации нормативов накопления твердых коммунальных отходов (ТКО), размер платы за обращение с ТКО по договорам, рассчитанным, исходя из нормативов накопления ТКО, является необоснованно высоким, увеличивает нагрузку на бизнес, оказывает негативное влияние на ценообразование товаров и услуг для конечных потребителей. Например, нормативы по супермаркетам, установленные в Томской области (4,364 куб. м/год на 1 кв. м. общей площади), в 109 раз выше нормативов, установленных в Курской области (0,04 куб. м/год на 1 кв. м. общей площади).

Отсутствие инструментов предварительного контроля за действующими нормативами накопления ТКО приводят к чрезмерным затратам предпринимателей. По мнению бизнеса, расчет, осуществляемый на основе нормативов, многократно (от 10 до 30 раз) превышает объем фактических накоплений ТКО.

В связи с этим, необходимо пересмотреть правила коммерческого учета объема и массы ТКО, в части установления равных прав и сопоставимых норм собственников ТКО и региональных операторов, исключить двоякое толкование норм права, в том числе при отсутствии отдельного накопления ТКО.

2. В сфере безналичных расчетов отмечается необоснованно высокие тарифы на банковский эквайринг вызванные, в т.ч. монопольным положением на рынке платежных систем – НСПК «МИР» (после ухода Visa и MasterCard из России). Особенно это важно в отрасли электронной коммерции, где все расчеты осуществляются по эквайрингу и СБП. На текущий момент онлайн-эквайринг

тарифицируется дороже (1,6%-2,5%), чем эквайринг в классических розничных точках (1,2%-2,2%).

В связи с этим, предлагается включить в закон о естественных монополиях услугу платежей банковскими картами и иными финансовыми инструментами в торговых организациях, а также организациях сферы услуг; включить НСПК «МИР» в перечень естественных монополий с установлением на регуляторном уровне максимальных экономически обоснованных тарифов для расчетных операций.

3. В п. 1.5 Итогового доклада указывается на принятые ФАС России меры для целей поддержки МСП, в том числе принятие Закона № 286 ФЗ. Для объективной оценки эффективности принятых мер целесообразно указать количественные показатели субъектов МСП, которые успешно воспользовались данными мерами, а также количественные показатели субъектов МСП, получивших преференции в рамках упрощения порядка предоставления государственной или муниципальной преференции.

В части раздела «Поддержка малого и среднего предпринимательства», считаем целесообразным провести анализ емкости рынков отдельных узконаправленных сегментов, годовые обороты которых (всех компаний на рынке определенного товара, например из сферы НХП) не превышают 1 500 миллионов рублей в год, в этом случае пороговое значение в 800 миллионов рублей в год для таких направлений может превышать 50%, что приведет к занятию компанией доминирующего положения. При выявлении таких рынков/товаров следует повторно внести изменения в часть 2.1 статьи 5 Закона о защите конкуренции, указав альтернативные значения показателя порогового значения для выявленных видов деятельности/групп товаров.

4. На текущий момент, в рамках ст. 111.4 Федерального закона № 44-ФЗ в России заключено офсетных семь контрактов со встречными инвестиционными обязательствами на общую сумму гарантированных закупок 75 млрд рублей с обязательствами производителей по объему инвестиций в размере 15 млрд рублей. Из них пять — в Москве, по одному — в Подмосковье и Башкирии, а также планируются к заключению контракты в Свердловской области и Санкт-Петербурге.

Обращаю внимание, что при заключении офсетного контракта инвестор вносится в перечень единственных поставщиков на долгий срок.

Отсутствие инструментов предварительного контроля за подобными контрактами может затруднить защиту интересов третьих лиц и привести к закрытию конкуренции и банкротству других участников рынков.

В связи с этим, необходимо проработать механизм предварительного одобрения со стороны ФАС России офсетных контрактов для защиты участников. Данный механизм должен быть прозрачен и не усложнять процесс заключения офсетных контрактов дополнительным бюрократическим барьером.

Также, в процессе реализации данного инструмента предлагается сформировать правила ценообразования с учетом внешних экономических факторов, а также колебаний рыночной цены на продукцию, которая является предметом закупки и на комплектующие. Необходимо создать четкий алгоритм

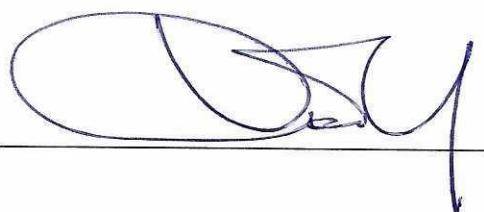
нормативно-правового регулирования и регистрации цен во избежание угрозы расторжения долгосрочных офсетных контактов в связи с невозможностью его исполнения со стороны инвестора, особенно, когда предметом закупки являются жизненно важные лекарственные препараты.

---

**Фамилия, имя, отчество члена Общественного совета при ФАС России:**

Дыбова Елена Николаевна

**Подпись:**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'E' followed by 'N' and 'D', written over a horizontal line.

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ**

для голосования членами **Общественного совета при ФАС России**  
12 мая 2023 года

**Форма проведения заседания:** заочное голосование

**Дата и время окончания приема заполненных опросных листов для голосования:** 12 мая 2023 года.

**Электронный адрес для направления опросных листов:** os@fas.gov.ru.

**Вопрос повестки:**

1. О проекте Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России.

**Проект решения:**

Одобрить проект Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России:

ЗА

ПРОТИВ

ВОЗДЕРЖАЛСЯ

Вы вправе выбрать только один вариант голосования, отметив выбранный вариант для голосования любым знаком.

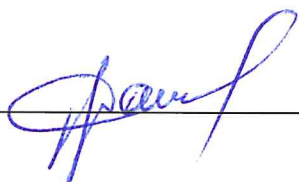
**Рекомендации:**

1. Усилить проект Доклада аналитической информацией (индикаторы, показатели), демонстрирующей изменение ситуации на соответствующих рынках, в отраслях. В текущей версии сложно сопоставить эффективность реализованных мер с полученными результатами.
2. В сфере тарифного регулирования считаю целесообразным отразить следующие моменты:
  - 1) Отразить тенденции развития регулируемых отраслей, сложившихся на текущий момент (количественные показатели).
  - 2) Определить и отслеживать конкретные показатели, характеризующие социальные и экономические последствия принимаемых решений (например, доля убыточных предприятий по отраслям, оценка доли расходов различных потребителей на оплату тех или иных услуг, уровень перекрестного субсидирования и т.п.). То есть необходимо определить значимые показатели, на которые направлено регулирующее воздействие, а не просто темпы роста тарифов. Например, оценить изменение инвестиционных ресурсов предприятий, изменение финансовой нагрузки на промышленность и т.п. Отсутствие измеряемых целей не позволяют в последующем оценить эффективность принятых мер.
3. Для качественного рассмотрения проекта Доклада и подготовки по нему замечаний и предложений объективно требуется больше времени.

Соответственно, считаю целесообразным в следующий раз заранее (за 2 недели) направлять соответствующий проект Доклада.

**Фамилия, имя, отчество члена Общественного совета при ФАС России:**  
Долматов Илья Алексеевич

**Подпись:** \_\_\_\_\_

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Илья', is written over a horizontal line.

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ**  
**для голосования членами Общественного совета при ФАС России**  
**12 мая 2023 года**

**Форма проведения заседания:** заочное голосование

**Дата и время окончания приема заполненных опросных листов для голосования:** 12 мая 2023 года.

**Электронный адрес для направления опросных листов:** os@fas.gov.ru.

**Вопрос повестки:**

1. О проекте Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России.

**Проект решения:**

Одобрить проект Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России:

ЗА

ПРОТИВ

ВОЗДЕРЖАЛСЯ

Вы вправе выбрать только один вариант голосования, отметив выбранный вариант для голосования любым знаком.

**Рекомендации:** В разделе 2.6.«Антимонопольный контроль в сферах строительства, имущественных и земельных отношений, природных ресурсов» проекта Итогового Доклада на стр. 81 абзацы 3,4 и 5 – исключить; в абзаце 6 исключить слова *«путем выделения дополнительных допустимых объемов уловов водных биоресурсов»*, как некорректную формулировку. В этом же разделе в части **«Задачи»** (стр. 82) исключить слова *«переход к открытым конкурентным процедурам распределения квот – торгам на добычу водных биологических ресурсов в форме электронного аукциона на электронных площадках, функционирующих в соответствии с законодательством о контрактной системе»*, как некорректно сформулированные и дублирующие смысл последующего абзаца.

Обоснования данных рекомендаций отражены в Особом мнении (прилагается).

**Фамилия, имя, отчество члена Общественного совета при ФАС России:**

Васьков Александр Петрович

**Подпись:**



## Особое мнение

Члена Общественного Совета при ФАС России **А.П. Васькова**  
по проекту Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС  
России 17 – 19 мая 2023 г.

В проекте Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС в разделе 2.6.«Антимонопольный контроль в сферах строительства, имущественных и земельных отношений, природных ресурсов» на стр. 81 в абзацах 3-5 сделан ряд весьма спорных заявлений о проблемах рыбохозяйственного комплекса и путях их решения.

Так, дано утверждение, что *«Основной проблемой в рыбохозяйственном комплексе на протяжении многих лет является «исторический» принцип распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, который является существенным препятствием для эффективного развития конкуренции в рыбохозяйственном комплексе».*

При этом утверждается, что *«проведение аукционов на добычу (вылов) краба, а также проведение регулярных электронных аукционов на рыбоводные участки, показывают существенные результаты, помимо значительных поступлений в бюджет Российской Федерации, в привлечении инвестиций в рыбохозяйственную и судостроительные отрасли».*

Опираясь на результаты реализации механизма «инвестиционных квот», *«ФАС России считает, что электронный аукцион как механизм, позволяющий распределять права на водные биологические ресурсы, показал свою эффективность».*



Данные утверждения не подтверждены цифровыми показателями, какими-либо экономическими обоснованиями и носят декларативный характер.

Вместе с тем, принцип долгосрочного долевого распределения квот, основанный на данных фактического вылова пользователей за предыдущие годы, названный в Проекте Доклада «историческим», был законодательно установлен в 2004 году, когда российское рыболовство, после трех лет аукционных продаж квот на вылов, находилось на минимальном пике отечественного вылова в постсоветский период. Так, в 2004 году суммарный российский вылов составлял всего 2,913 млн. тонн. Государством был определен и установлен существующий принцип распределения, как наиболее оптимальный, дающий предпосылки к развитию отрасли и исключающий из процесса распределения квот промежуточное звено – органы власти субъектов Российской Федерации. Данным принципом были исключены коррупциогенные факторы.

Начиная с 2004 года в рыбной отрасли страны прослеживалась стабилизация. В том числе стабильно наращивались объемы российского вылова, который в 2018 году достиг максимального, после периода стагнации, показателя 5,054 млн. тонн!

Однако, после введения «инвестиционных» квот и проведения ресурсных аукционов, начиная с 2019 года прослеживается стабильное снижение отечественного вылова. Так в 2019 году российский вылов сократился до 4,983 млн.тонн, а в 2020 году составил 4,971 млн. тонн. В 2022 году отечественный вылов снизился до уровня 4,88 млн.тонн. Недолов, по сравнению с 2018 годом (до введения аукционных торгов ресурсами) составил 174 тысяч тонн.

Только исходя из этого ставится под сомнение заявление о том, что *«Основной проблемой в рыбохозяйственном комплексе на протяжении многих лет является «исторический» принцип распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, который является существенным*

*препятствием для эффективного развития конкуренции в рыбохозяйственном комплексе».*

Торговля правом на использование водных биологических ресурсов создает предпосылки только для развития финансовой конкуренции, подавляя производственную конкуренцию. В Итоге, на рынке производства рыбной продукции остаются только организации, имеющие доступ к значительным финансовым ресурсам.

Вместе с тем, рыбная отрасль России обладает весьма значительным потенциалом для реального развития конкуренции. Наиболее конкурентным принципом добычи является промысел водных биологических ресурсов в отношении которых не устанавливаются общие допустимые уловы. В этой части имеются значительные ресурсы и возможность их свободного освоения всеми желающими.

Так, только на морских акваториях Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, на 2023 год установлены объемы рекомендованного вылова водных биологических ресурсов в размере 1,489 млн. тонн. Данные объемы могут осваиваться любым лицом, соответствующим требованиям законодательства, без получения каких-либо квот, хоть в полном размере рекомендованного вылова.

В связи с этим, заявление о низкой конкуренции в рыбной отрасли и о том, что аукционы по продаже права на вылов являются единственным средством развития конкуренции, можно считать не вполне обоснованным.

Напротив, изъятие у всех пользователей всех квот на вылов крабов и продажа их на аукционах узкому кругу лиц, приведет к ограничению конкуренции монополизации данного промысла. Аналогичная ситуация и в отношении изъятия у пользователей значительного объема квот на вылов рыбных объектов и передачи их участникам инвестиционных проектов.

Выделение квот добычи (вылова) **крабов**, предоставленных после 31 декабря 2021 г. в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства

2 этапа и реализуемые на аукционах, предусматривают полный отказ от выделения квот на вылов крабов в морских водах, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 30 Федерального закона, выделяемых пользователям на основании заключенных с ними договоров о закреплении долей.

Изменения, внесенные Федеральным законом № 644-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в статью 29.4 Федерального закона подразумевают реализацию **всех объемов квот на вылов крабов**, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 30 Федерального закона, на аукционах в инвестиционных целях.

При реализации «второго этапа» по продаже «инвестиционных квот на вылов крабов», подразумевающего изъятие из объема общих допустимых уловов (ОДУ), а соответственно у пользователей, оставшихся 50% ОДУ и выставление их на аукционные торги, следует ожидать значительного сокращения участников товарного рынка продукции из крабов. Данная мера предполагает, полное обнуление промышленных квот на вылов крабов и перевод всех объемов в категорию «инвестиционных квот на вылов крабов». При этом, заключенные с пользователями договоры о закреплении за ними «промышленных квот» на вылов крабов до 2034 года, не будут обеспечены ресурсами.

В соответствии с приказом Федерального агентства по рыболовству от 10.12.2020 г. № 678, на Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне на 2021 год, квоты на вылов крабов для осуществления промышленного и (или) прибрежного рыболовства распределены между 62 предприятиями. При реализации «второго этапа» по продаже «инвестиционных квот на вылов крабов» данные предприятия будут полностью лишены квот и исключены из числа участников товарного рынка продукции из крабов.

На Дальневосточном бассейне, на товарном рынке продукции из крабов останется только 15 победителей прошедших аукционов и победители вновь проведенных аукционов.

Следует отметить, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке (в том числе товарном рынке производства продукции из крабов), является **признаком ограничения конкуренции**.

Кроме этого, в случае проведения новых аукционов по продаже «инвестиционных квот на вылов крабов», аналогично проведенным в 2019-2020 годах, большинство нынешних участников рынка - пользователей квотами на вылов крабов, **будут поставлены в дискриминационные условия** в части возврата на данный товарный рынок. При проведении аукционов по продаже права на заключение договора о предоставлении квот на вылов крабов в инвестиционных целях, лоты, выставляемые на торги, формировались в объемах квот на вылов краба от 1000 тонн. Большинство нынешних участников рынка производства продукции из крабов на Дальнем Востоке не в состоянии ни приобрести, ни освоить такие объемы.

Так, из 62 участников рынка производства продукции из крабов, в 2021 году 41 пользователь (66 %) обладает квотами в суммарном объеме менее 500 тонн; 22 предприятия (35 %) – имеют суммарный объем квот на вылов крабов менее 100 тонн. Всего 12 предприятий (19 %) участников данного рынка обладают квотами на вылов крабов в объеме, превышающем 1000 тонн, но даже из этого числа, не все пользователи имеют возможность участвовать в аукционах.

В виду того, что кредитоспособность рыбохозяйственных предприятий определяется, в первую очередь, объемами закрепленных за ними квот и, соответственно, возможностью производства и реализации продукции, необходимой для возврата кредитов, большинство предприятий попросту будут не в состоянии получить кредиты для приобретения лотов, сформированных в таких объемах.

При этом в наиболее дискриминационных условиях окажутся предприятия малого и среднего бизнеса, так как стоимость лотов по

результатам аукционов 2019-2020 годов, в сумме с инвестиционными обязательствами, зачастую была сопоставима или превышала стоимость активов предприятий данной категории. Так, итоговая стоимость отдельных лотов превышала 6,5 миллиардов рублей. Помимо этого, победитель аукциона брал на себя обязательство по постройке судна на сумму не менее 1,5 миллиардов рублей. Учитывая, что к малым предприятиям относятся хозяйствующие субъекты с активами, не превышающими 8 миллиардов, малые предприятия попросту не могли быть участниками аукционов по продаже квот на вылов крабов в инвестиционных целях.

Следует отметить, что у ряда предприятий, участвующих в реализации инвестиционных проектов, имеющиеся квоты на вылов крабов, являются основным средством получения дохода и возврата заемных средств. Обнуление их квот на вылов крабов несет реальную угрозу срыва реализации инвестиционных проектов.

Вызывает сомнение целесообразность проведения аукционных продаж в инвестиционных целях, оставшихся у рыбаков объемов квот на вылов крабов, в условиях сокращения общих допустимых уловов (далее – ОДУ) этих объектов. Сравнивая ОДУ крабов, установленных приказом Минсельхоза России от 19.10.2021 г. № 711 на 2022 год, с объемами ОДУ 2021 года можно отметить существенное сокращение ОДУ по отдельным, районам и видам крабов.

Так, на 2022 год ОДУ камчатского краба в наиболее востребованном районе промысла – Камчатско-Курильской подзоне, сокращается почти на 45 %. Более чем на 25 % сокращается ОДУ синего краба в Западно-Камчатской подзоне. На 10 % отмечается снижение ОДУ равношипного краба и краба-стригуна опилио в Северо-Охотоморской подзоне; примерно такое же снижение (10 %) наблюдается в отношении крабов-стригунов опилио и красного в подзоне Приморье. ОДУ камчатского краба в подзоне Приморье сокращается в 26 раз и, более чем в 90 раз, сокращается ОДУ синего краба в этом же районе!

Такое значительное сокращение в течение одного года запасов востребованных и эксплуатируемых объектов промысла указывает на чрезмерное антропогенное воздействие на данные водные биоресурсы. Либо на искусственное завышение ОДУ этих объектов, при реализации инвестиционных квот 1 этапа, то есть на аукционную продажу несуществующих объемов.

С учетом существенного снижения общих допустимых уловов отдельных видов крабов на 2022 год, проведение 2 этапа аукционов по продаже квот крабов в инвестиционных целях и последующее строительство судов для их освоения, неизбежно приведет к переизбытку краболовных судов и дисбалансу между промысловыми возможностями, а также потребностями флота и состоянием сырьевой базы.

Квоты на вылов крабов распределяются между пользователями на основании договоров о закреплении долей квот на вылов крабов.

По условиям заключенных договоров о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, Федеральное агентство по рыболовству обязано распределять пользователю каждый календарный год в течение срока действия договора квоту на добычу (вылов) конкретного водного биоресурса в конкретном районе добычи. Данные договоры заключены сроком до 31 декабря 2033 года.

При продаже на аукционах всех ресурсов крабов, не предусматривается выделения части общего допустимого улова для распределения между пользователями в соответствии с заключенными договорами о закреплении долей. При этом не принимается во внимание, что в соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается.

Таким образом, государство, в лице Федерального агентства по рыболовству, в одностороннем порядке прекратит исполнение своих обязательств по договорам, в части ежегодного распределения пользователям квот на вылов крабов, при наличии общих допустимых уловов на вылов крабов. То есть, в отношении пользователей, добросовестно исполняющих условия договоров, принудительно будет прекращено право на вылов крабов, по основаниям, не предусмотренным частью 2 статьи 13 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» договорные обязательства и иные отношения, связанные с оборотом водных биоресурсов, регулируются гражданским законодательством.

В действующих договорах о закреплении долей квот добычи водных биоресурсов в разделе «Ответственность сторон» указано, что сторона, не исполнившая или ненадлежащим образом исполнившая обязательства, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы.

В соответствии со статьей 401 Гражданского кодекса РФ под обстоятельствами непреодолимой силы понимаются чрезвычайные и непредотвратимые обстоятельства. При этом отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство, в данном случае Федеральным агентством по рыболовству.

Согласно п. 8 постановления Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2016 № 7 для признания обстоятельства непреодолимой силой необходимо, чтобы оно носило чрезвычайный и непредотвратимый при данных условиях характер. Требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Если иное не предусмотрено законом, обстоятельство признается непредотвратимым, если любой участник гражданского оборота,

осуществляющий аналогичную с должником деятельность, не мог бы избежать наступления этого обстоятельства или его последствий.

Если отсутствие вины не будет доказано, в этом случае по общим правилам ответственности по ст. 393 Гражданского кодекса РФ сторона, не исполнившая обязательства по договору, обязана возместить другой стороне убытки (реальный ущерб и упущенную выгоду).

Помимо этого, статья 417 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что если в результате издания акта государственного органа исполнение обязательства становится невозможным полностью или частично, обязательство прекращается полностью или в соответствующей части. Стороны, понесшие в результате этого убытки, вправе требовать их возмещения.

Статья 15 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. При этом, под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками, упущенной выгоды в размере, не меньшем, чем такие доходы.

Таким образом, может возникнуть ситуация, при которой пользователи, не получившие квоты на вылов крабов на основании заключенных с ними договоров, в виду использования всего общего допустимого улова крабов, позволяющего произвести такое распределение, на иные цели, будут истребовать возмещения убытков и упущенной выгоды. При этом размер



истребования будет сопоставим с доходами, полученными от реализации квот на вылов крабов на аукционах.

В результате, в ходе реализации 2 этапа аукционных продаж квот на вылов крабов в инвестиционных целях, не произойдет реального пополнения бюджета Российской Федерации, а вся суть второго этапа сведется к перераспределению всех российских ресурсов крабов предприятиям, заключившим договора на строительство краболовных судов для освоения этого объема и обладающего для этого избыточными финансовыми средствами.

Возможные негативные последствия 2 этапа «инвестиционных квот» отражены также в заключении Счетной Палаты Российской Федерации на проект федерального закона, подготовленной в ходе разработки и принятия Федерального закона от 29.12.2022 № 644-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (прилагается).

С учетом изложенного целесообразно абзацы 3,4 и 5 на стр. 81 Итогового Доклада из текста **исключить**.

В абзаце 6 на стр. 81 Итогового доклада применена некорректная формулировка *«путем выделения дополнительных допустимых объемов уловов водных биоресурсов»*. Общедопустимый улов это научно обоснованная величина допустимого изъятия гидробионтов без оказания негативного воздействия на водные биоресурсы, которая устанавливается ежегодно. Никаким законодательным актом не могут быть установлены дополнительные допустимые уловы. Целесообразно данную фразу из текста **исключить**.

В разделе 2.6.«Антимонопольный контроль в сферах строительства, имущественных и земельных отношений, природных ресурсов» в части «Задачи» (стр. 82) целесообразно **исключить текст** *«переход к открытым конкурентным процедурам распределения квот – торгам на добычу водных*

*биологических ресурсов в форме электронного аукциона на электронных площадках, функционирующих в соответствии с законодательством о контрактной системе», как некорректно сформулированный (предлагается продавать на аукционах гидробионты, находящиеся в состоянии естественной свободы в естественной среде обитания) и дублирующий смысл последующего абзаца.*

Приложение: 1. Заключение Счетной Палаты Российской Федерации  
на проект федерального закона - на 16 листах.

Член Общественного совета  
при ФАС России



А.П. Васьков

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

*13.10.2022* № *ЗСП-103/10-05*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### на проект 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)

Счетная палата Российской Федерации на основании статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» рассмотрела проект федерального закона № 173016-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации.

Законопроектом предлагаются очередные изменения в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве), направленные на привлечение частных инвестиций в обновление основных производственных фондов рыбохозяйственной отрасли путем предоставления инвесторам промысловых ресурсов на условиях реализации ими инвестиционных проектов (далее – программа инвестквот).

По результатам рассмотрения законопроекта и дополнительных материалов к нему необходимо отметить следующее.

1. На первоначальном этапе программы инвестквот в качестве мер государственной поддержки реализации инвестиционных проектов по строительству на территории Российской Федерации судов рыбопромыслового флота и береговых объектов для двух из восьми рыбохозяйственных бассейнов (Северного и Дальневосточного) Федеральным законом от 3 июля 2016 г.

№ 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон № 349-ФЗ) введен новый вид квот добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставляемых на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства (далее – инвестквоты на водные биоресурсы). Договор о закреплении и предоставлении доли инвестквоты на водные биоресурсы (далее – инвестдоговор на водные биоресурсы) заключается по заявительному принципу и на безвозмездной основе. На время реализации инвестиционного проекта за инвестором закрепляется соответствующая доля инвестквоты на водные биоресурсы, а после ввода объекта инвестиций (рыбопромыслового судна или завода) начинает ежегодно распределяться соответствующий объем промысловых ресурсов.

Также Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) для поддержки строительства на российских судостроительных верфях судов рыбопромыслового флота, предназначенных для добычи (вылова) крабов (далее – суда-краболовы), предусмотрен отдельный вид квот добычи (вылова) крабов, предоставляемых на инвестиционные цели в области рыболовства для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства (далее – инвестквоты на крабов).

В целях ресурсного обеспечения указанных инвестквот на водные биоресурсы и крабов направлено соответственно 20 % от общих допустимых уловов (далее – ОДУ) таких пелагических и донно-пищевых видов водных биоресурсов, как минтай, сельдь, треска, терпуги, макрурусы, камбалы и кальмары, и 50 % ОДУ крабов, в определенных районах промысла Северного и Дальневосточного рыбохозяйственных бассейнов, ранее распределяемых квотополучателям по основному, так называемому «историческому принципу», на основании заключенных с ними договоров о закреплении доли квоты

добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, Каспийском море для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства (далее – квоты в морских водах).

В 2003 году Правительством Российской Федерации принято решение предоставлять право на добычу водных биоресурсов на основании статистики вылова квотопользователя в течение действия договора о закреплении доли квоты («исторический принцип»). Начиная с 2003 года доли квот закрепляются по «историческому принципу» сроком на один год, с 2004 года – на пять лет, с 2008 года – на десять лет, а с 2018 года – на пятнадцать лет. При этом в период 2005 – 2017 годов доли квот по вновь введенным объектам промысла, в том числе и по крабу, а также изымаемые доли квот на добычу (вылов) по расторгнутым договорам продолжали закрепляться на аукционной основе.

Введение в 2019 году инвестквот на крабов носило исключительный характер. В этой связи Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (постановление от 10 апреля 2019 г. № 5962-7 ГД) рекомендовано Правительству Российской Федерации в дальнейшем сохранить предусмотренный Законом о рыболовстве механизм предоставления права на добычу (вылов) водных биоресурсов, в отношении которых выделены квоты добычи (вылова) на срок действия договоров, заключенных в 2018 году по «историческому принципу».

Аналогичная рекомендация содержится в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 июля 2019 г. № 398-СФ «О долгосрочной стратегии развития рыбохозяйственного комплекса».

Однако законопроектом в рамках второго этапа программы инвестквот предлагается не только вновь выделить для распределения по заявительному принципу 20 % ОДУ пелагических и донно-пищевых видов биоресурсов

в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне, но и направить на аукционы (с последующим возложением на их победителей инвестиционных обязательств) оставшиеся 50 % ОДУ крабов и 100 % ОДУ моллюсков и прочих беспозвоночных, уточненные перечни видов которых и районы промысла определяются Правительством Российской Федерации.

Таким образом, предусматривается полный отказ от «исторического принципа» распределения квот на добычу (вылов) в отношении отдельных высокорентабельных и ликвидных объектов промысла в Северном и Дальневосточном рыбохозяйственных бассейнах (крабы, а также моллюски и прочие беспозвоночные).

Положительный мировой опыт применения «исторического принципа», предполагающего, что права на добычу (вылов) водных биоресурсов в виде долей квот распределяются с учетом истории уловов за определенный (предыдущий) период, в качестве основного подхода при распределении запасов не учитывается. Кроме того, с данным подходом связывают преимущественно долгосрочное закрепление таких прав.

2. Установление аукционного механизма закрепления права добычи (вылова) в отношении крабов, моллюсков и прочих беспозвоночных (как следует из пояснительной записки к законопроекту) направлено на повышение эффективности использования водных биоресурсов за счет получения дополнительных доходов федерального бюджета.

Тем самым постулируется, что применяемый в отношении других видов водных биоресурсов заявительный механизм распределения инвестквот является менее эффективным с точки зрения государственного управления природными ресурсами.

Вместе с тем при аукционном механизме закрепления и предоставления долей инвестквот, в отличие от заявительного, инвестор получает право пользования водными биоресурсами непосредственно по заключению с ним инвестдоговора только на основании принятых им на 5 лет инвестиционных обязательств, которые по различным причинам могут быть не исполнены.

При этом, независимо от исполнения инвестиционных обязательств, инвестор осуществляет пользование водными биоресурсами и получает фактическую выручку, размеры которой, как свидетельствуют результаты первого этапа программы инвестквот, значительно превышают его суммарные затраты (авансы по инвестиционным проектам и аукционные платежи).

Данные обстоятельства создают риски использования природных ресурсов без достижения ожидаемых результатов.

Так, например, ООО «Пасифик Краб» (далее – Общество), являющееся одним из победителей прошедшего в 2019 году аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях, в условиях фактического отсутствия конкурентной борьбы приобрело на аукционе 5 лотов по минимальной цене за 18 895,5 млн. рублей (начальная цена составляла 17 995,7 млн. рублей плюс один шаг (5 %)).

Заклучив с Росрыболовством инвестдоговоры на краба и получив право на освоение в течение 15 лет промысловых запасов крабов в объеме порядка 5 тыс. тонн (ежегодно), Общество обязалось построить в срок до 2025 года пять краболовных судов.

По состоянию на 1 июля 2022 года из указанных пяти судов фактически начато строительство (заложен киль) только трех, техническая готовность которых составляет от 5 до 35 %. Строительство двух других судов согласно установленному графику запланировано на III и IV кварталы 2022 года.

В этой связи Обществом в рамках заключенных судостроительных контрактов с учетом установленного графика платежей и объема выполненных работ уплачено по строящимся судам не более 45 % от контрактной стоимости, а по судам, по которым не начато строительство – 30 %.

С учетом среднего уровня освоения Обществом ежегодно распределяемых ему объемов инвестквоты на крабов (по данным за 2020 и 2021 годы) и выручки, получаемой от реализации на экспорт уловов, фактические затраты данного квотополучателя на постройку 5 краболовных

судов окупились расчетно менее чем за два года, а чистая прибыль за 15 лет с учетом предосторожного подхода и исходя из среднего уровня рентабельности по отрасли может составить более 101,6 млрд. рублей (согласно данным Росстата по виду деятельности «Рыболовство, рыбоводство» за 2019–2021 годы – 56,3 %).

3. Аукционный механизм закрепления и распределения долей инвестквот также неэффективен и с точки зрения развития конкуренции в рыбохозяйственном секторе экономики Российской Федерации в части создания условий для входа на рынок добычи (вылова) водных биоресурсов новых участников.

Реализация лотов на проведенных в 2019–2020 годах крабовых аукционах осуществлена взаимозависимыми юридическими лицами, общая доля квоты которых на вылов (добычу) крабов составила 42,1 – 50 %. Победителями крабовых аукционов стали организации, за которыми уже были закреплены доли квот в морских водах.

С учетом того, что при проведении аукционов право на освоение промысловых ресурсов предоставляется после заключения инвестдоговора, квотопользователю – победителю аукциона для выполнения обязательства по освоению инвестквот в течение двух лет подряд в объеме не менее 70 % необходимо иметь опыт промысловой деятельности и соответствующие рыбопромысловые суда. Таким образом, потенциальными участниками аукционов второго этапа программы инвестквот также могут быть только действующие и наиболее крупные и финансово обеспеченные предприятия отрасли.

Так, например, в Камчатском крае пять квотопользователей, один из которых относится к субъектам малого и среднего предпринимательства, были фактически лишены в 2020–2022 годах промысловых ресурсов на крабов суммарно в объеме 3,2 тыс. тонн (ежегодно) вследствие их перераспределения на инвестиционные цели.



При этом единственным участником программы инвестквот по крабу от данного региона стало вновь созданное в 2019 году ООО «Алестар», которому пропорционально закрепленной за ним доли инвестквоты на крабов предоставлены на 15 лет перераспределенные ресурсы в объеме порядка 1,3 тыс. тонн (ежегодно), а остальные объемы порядка 1,9 тыс. тонн (ежегодно), по результатам аукционов достались квотопользователям из других регионов. Вследствие этого в 2020–2022 годах потери бюджета Камчатского края только в виде недополученных сборов за пользование водными биоресурсами с учетом ставок, установленных статьей 333<sup>3</sup> Налогового кодекса Российской Федерации, составили 163,0 млн. рублей (расчетно).

При этом 100-процентное распределение промысловых ресурсов на аукционной основе создает предпосылки как для перераспределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, так и для монополизации права пользования природными ресурсами десятком крупных компаний (групп компаний). В то же время большинство действующих предприятий, относящихся к малому и среднему бизнесу, в отсутствие промысловых ресурсов при обнулении долей морских квот вынуждено будет прекратить свою промысловую деятельность.

Вместе с тем концентрация значительных объемов промысловых ресурсов в одних руках в условиях нарастания санкционного давления может привести к фактическому разрушению отрасли при введении полномасштабных санкций против наиболее крупных квотопользователей.

4. По условиям договоров о закреплении доли квот в морских водах, перезаключенных в 2018 году на основании положений части 7 статьи 57 Закона о рыболовстве с квотопользователями на новый срок (15 лет) в соответствии с примерной формой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2018 г. № 88, Росрыболовство обязалось ежегодно распределять между пользователями квоты в морских водах по соответствующему виду и району добычи (вылова) водных биоресурсов исходя из утвержденных в установленном порядке на этот

год соответствующих видов квот добычи (вылова) и доли, закрепленной за каждым пользователем.

В случае принятия предлагаемых законопроектом изменений в отношении крабов, моллюсков и беспозвоночных выделение части ОДУ на соответствующие виды биоресурсов для распределения между пользователями в соответствии с действующими до 31 декабря 2033 года договорами о закреплении доли квоты в морских водах не предусматривается. Тем самым блокируется промысел для всех квотопользователей без инвестиционных обязательств.

Таким образом, Росрыболовство после введения исключительной нормы в отношении указанных видов водных биоресурсов фактически прекратит в одностороннем порядке, начиная с 2024 года, исполнение договорных обязательств по ежегодному распределению пользователям квот в морских водах при наличии утвержденных ОДУ на соответствующие виды биоресурсов. В результате в отношении пользователей, добросовестно исполняющих условия договоров, принудительно будет прекращено предоставленное им право на добычу (вылов) водных биоресурсов по основаниям, не предусмотренным частью 2 статьи 13 Закона о рыболовстве.

В этой связи, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, не исключена вероятность того, что пользователи, не участвующие в программе инвестквот и не получившие на основании заключенных с ними договоров квоты в морских водах, ввиду использования ОДУ, позволяющего произвести такое распределение на иные цели, будут истребовать с Росрыболовства возмещения убытков и упущенной выгоды. При этом размер исковых требований пользователей будет сопоставим с недополученной ими за 10 лет (2024–2033 годы) выручкой от уловов, которая с учетом среднерыночной стоимости за 2019–2021 годы и объемов ежегодно выделяемых им квот (уровень 2022 года) может достичь по крабам 400 млрд. рублей (расчетно), а по моллюскам и прочим водным беспозвоночным – 50 млрд. рублей.

Тем самым максимальная сумма исковых требований может быть равна

объему привлекаемых в рамках второго этапа инвестиций и доходов федерального бюджета от аукционов.

5. В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту на втором этапе программы инвестквот предполагается строительство 8 – 10 рыбоперерабатывающих комплексов, до 30 рыбопромысловых судов различного тоннажа, в том числе 10 крупно- и среднетоннажных, порядка 35 судов-краболовов, 6 иных объектов, необходимых для организации промысла крабов, 8 современных рыбоперерабатывающих объектов на Дальнем Востоке, а также 30 иных объектов для развития переработки и хранения гидробионтов. Планируемый объем привлеченных инвестиций на реализацию указанных проектов составляет 300 млрд. рублей. Кроме того, за счет аукционов по продаже права на добычу (вылов) крабов, моллюсков и беспозвоночных планируется получить доход федерального бюджета в размере 150 – 200 млрд. рублей. Таким образом, проведение второго этапа программы инвестквот потребует от рыбохозяйственных организаций, желающих принять в ней участие, привлечения собственных и заемных средств суммарно в размере 450 – 500 млрд. рублей, что сопоставимо с размером инвестиционных обязательств и поступивших платежей в федеральный бюджет от проведения крабовых аукционов в рамках первого этапа (435 млрд. рублей).

По данным Росстата (<https://www.fedstat.ru/indicator/57756>) кредиторская задолженность рыбохозяйственных организаций – участников программы инвестквот по виду деятельности «Рыболовство морское» и «Переработка и консервирование рыбы, ракообразных и моллюсков» в 8 прибрежных субъектах Российской Федерации увеличилась по сравнению с 2017 годом в 2,5 раза и составила на 1 июля 2022 года 139 181,4 млн. рублей, или 83,5 % от общего объема.

Дальнейший рост закредитованности в отрасли, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, может поставить под угрозу не только выполнение инвестпроектов первого этапа, но и создаст предпосылки для роста

цен на рыбу и рыбную продукцию на потребительском рынке, поскольку все затраты инвесторов, связанные с участием в аукционах и реализацией новых объектов инвестиций, ожидаемо будут отнесены на себестоимость производимой продукции.

За реализацию инвестпроектов в итоге будет платить конечный отечественный потребитель, поскольку российская рыбная продукция, поставляемая на внешний рынок, будет иметь меньшую конкурентоспособность по сравнению с продукцией зарубежных производителей по причине ее высокой себестоимости.

6. Подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта предусматривается принудительное прекращение права на добычу (вылов) водных биоресурсов в случае, если лицо, имеющее данное право, осуществляет производство рыбной продукции из уловов водных биоресурсов, в том числе прошедших одну или несколько технологических операций (сортировку, охлаждение, заморозку, потрошение, обезглавливание), добытых (выловленных) в течение двух лет подряд в соответствии с инвестквотами на водные биоресурсы, и (или) иными квотами добычи (вылова) водных биоресурсов, распределенными указанному лицу для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, в объеме менее 70 % совокупного объема инвестквот, на предприятиях как производственных объектах, являющихся объектами инвестиций.

Таким образом, инвестору в целях соблюдения обязательств по инвестдоговору фактически предоставляется право использовать уловы, полученные в счет любых имеющихся у него квот. При этом законопроектом не конкретизировано, в отношении каких видов водных биоресурсов может быть применено данное право, что позволяет использовать объект инвестиций для выпуска продукции из любых видов водных биоресурсов, в том числе не предусмотренных инвестдоговором.

Кроме того, предлагаемая законопроектом норма позволяет учитывать в совокупном объеме заводского производства продукцию из уловов водных

биоресурсов, прошедших одну или несколько технологических операций (сортировку, охлаждение, заморозку, потрошение, обезглавливание), которые фактически осуществляются на судах в районах промысла. При этом результатом указанных технологических операций фактически является уже готовая продукция низкой степени передела, например, минтай мороженый обезглавленный, сельдь неразделанная. Вследствие этого технологические операции на береговых заводах сводятся до нарезки и расфасовки уловов.

Таким образом, предлагаемые законопроектом изменения не в полной мере соответствуют основной стратегической цели по ресурсному обеспечению береговых объектов и увеличению объемов выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью.

7. Вышеуказанное положение законопроекта устанавливается только применительно к инвестдоговорам на водные биоресурсы, по которым объектом инвестиций является производственный объект. Однако аналогичное требование досрочного расторжения инвестдоговора на водные биоресурсы и, соответственно, прекращения права на добычу (вылов), в случае, если объектом инвестиций является судно рыбопромыслового флота, построенное на российских судостроительных верфях, законопроектом не предусматривается.

Так, согласно гарантийному обязательству, представляемому при отборе инвестиционного проекта, и инвестдоговору на водные биоресурсы, заключаемому по примерной форме, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2017 г. № 632, инвестор, которому принадлежит данное судно на праве собственности или на основании договора финансовой аренды (договора лизинга), обязуется осуществлять добычу (вылов) в соответствии с инвестквотами на водные биоресурсы и (или) иными квотами добычи (вылова) водных биоресурсов, распределенными ему для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, в течение 2 лет подряд в объеме не менее 70 % совокупного объема инвестквот на объекте инвестиций, на котором установлены производственные мощности и оборудование, являющиеся неотъемлемой

частью объекта инвестиций.

8. Согласно законопроекту инвесторов первого этапа программы инвестквот в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне в дополнение к ранее предоставленным им объемам ресурсного обеспечения в счет инвестоты на водные биоресурсы (в рамках ранее выделенных 20 % от ОДУ) предлагается без дополнительных инвестиционных обязательств в целях компенсации потерь наделить ресурсами по тем же видам водных биоресурсов в объеме 4 % от ОДУ, выделяемых на квоты в морских водах.

Таким образом, кардинально пересматриваются первоначальные условия, на основании которых инвесторам было предоставлено право добычи (вылова) водных биоресурсов.

При этом соответствующие объемы промысловых ресурсов (свыше 104,61 тыс. тонн) будут изъяты у предприятий Камчатского, Хабаровского и Приморского краев, Сахалинской и Магаданской областей, которые не принимали участие в первом этапе программы инвестквоты, исходя из первоначально предложенных условий. В результате будут созданы дополнительные преференции в отношении ограниченного круга лиц.

9. Представленные в пояснительной записке к законопроекту официальные статистические данные не увязаны с результатами реализации первого этапа программы инвестквот и, соответственно, не могут являться подтверждением положительного влияния применяемых механизмов государственной поддержки.

Так, согласно пояснительной записке в качестве положительного фактора приводятся данные об увеличении в 2021 году национального объема добычи (вылова) водных биоресурсов (суммарно по всем рыбохозяйственным бассейнам) на 1,5 %. Однако, согласно данным официального статистического наблюдения в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне объем вылова фактически снизился на 0,3 % (на 11,7 тыс. тонн) по сравнению с 2020 годом. И это при том, что на 79,5 % (на 238,74 тыс. тонн) возрос вылов тихоокеанских лососей, на промысле которых не используются суда, построенные в рамках

программы инвестквот. Объем же добычи (вылова) видов водных биоресурсов, которые выделяются в Дальневосточном бассейне под инвестиционные квоты (минтай, сельдь), в 2021 году снизился на 4,2 % (95,5 тыс. тонн).

Также в пояснительной записке к законопроекту некорректно в увязке с инвестквотами приводятся данные об увеличении за 2021 год налоговых поступлений от предприятий, осуществляющих вид экономической деятельности «Рыболовство и рыбоводство», на 23,3 % и за период с 2017 по 2020 годы уровня рентабельности (убыточности) проданных товаров, продукции, работ предприятий, осуществляющих вид экономической деятельности «Рыболовство морское промышленное», на 10 %.

Принимая во внимание, что по программе инвестквот было обновлено менее 1 % рыбопромыслового флота, увеличение данных показателей произошло вследствие иных причин, нежели строительство судов, например, роста цен или увеличения налоговых ставок.

10. Как следует из пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к законопроекту его принятие обеспечит дополнительный доход федерального бюджета за счет средств, полученных от продажи на аукционах права на добычу (вылов) крабов, моллюсков и прочих водных беспозвоночных с инвестиционными обязательствами, в размере 150 – 200 млрд. рублей.

При этом достаточных обоснований и расчетов, подтверждающих поступления доходов в указанном объеме, материалы обоснования к законопроекту не содержат.

Также согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту за счет реализации 65 инвестиционных проектов по строительству судов и 44 береговых объектов планируется создать дополнительные рабочие места исходя из 140 единиц в среднем на один объект инвестиций.

Вместе с тем, как показывают результаты первого этапа программы инвестквот, большинство строящихся заводов и судов отличаются от действующих большей производительностью и идут на замену действующим, а

не в дополнение к ним. В связи с этим в будущем по мере завершения проектов следует ожидать сокращения рабочих мест в отрасли.

11. Законопроектом предлагается с 2023 года приступить к реализации второго этапа программы инвестквот, не дождавшись завершения первого, то есть без учета необходимости и достаточности произведенных капитальных вложений, проведения оценки эффективности применяемых в рамках программы механизмов государственной поддержки и их влияния на финансово-экономическое состояние рыбохозяйственного комплекса.

Поспешный запуск второго этапа программы потребует принятия решений о долгосрочных инвестициях в условиях высокой неопределенности, что создает существенные риски некупаемости инвестпроектов, поскольку их сроки с учетом продления строительства выходят за сроки, на которые им предоставлено право добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели.

В этой связи возможны негативные последствия как для рыбохозяйственного сектора экономики, так и смежных с ним отраслей.

12. Анализ распределения долей инвестквоты на водные биоресурсы между объектами инвестиций, предусмотренными в рамках первого этапа программы инвестквот, показал, что в результате неэффективного планирования и отсутствия четкого определения количества объектов, необходимых для обновления производственных фондов рыбохозяйственного комплекса, создаются избыточные мощности, которые в дальнейшем будут простаивать в связи с нехваткой промысловых ресурсов (сырья).

Так, в 2018–2021 годах в ходе первого этапа программы инвестквот было заключено всего 92 инвестдоговора на водные биоресурсы (с учетом одного впоследствии расторгнутого договора), из которых 69,6 % (или 64 ед) приходится на строительство рыбопромысловых судов и 30,4 % (28 ед) – на береговые заводы.

Принимая во внимание действующие положения Закона о рыболовстве и подзаконных актов, согласно которым установленный в отношении каждого



объекта инвестиций определенный размер доли инвестквоты в натуральном выражении не должен превышать 50 % от общего объема ресурсного обеспечения, необходимого для полной загрузки производственных мощностей в течение календарного года, суммарный объем промысловых ресурсов, необходимый для соблюдения установленного срока окупаемости инвестиционных проектов (до 10 лет), должен составить для Дальневосточного и Северного рыбохозяйственных бассейнов (без учета аукционов на понижение и промысловых ресурсов на крабов) расчетно 6 176,6 тыс. тонн, в том числе для рыбопромысловых судов – 5 471,5 тыс. тонн и для заводов – 705,6 тыс. тонн, что превышает на 1 348,6 тыс. тонн, или на 27,9 % средний за последние 8 лет (2014–2021 годы) показатель совокупного объема добычи (вылова) водных биоресурсов по всем восьми рыбохозяйственным бассейнам, включая внутренние и морские воды, в том числе удаленные районы промысла (4 828 тыс. тонн).

13. Предварительная оценка хода реализации первого этапа инвестквот показывает, что цели указанного регулирования не достигнуты, а эффективность его реализации может быть поставлена под сомнение.

Фактически в результате реализации первого этапа программы инвестквот за период с 2017 по 2021 годы и 9 месяцев 2022 года по данным Росрыболовства реализован всего 31 из 132 (или 23,5 %) инвестиционных проектов, в том числе в рамках Федерального закона № 349-ФЗ введен в эксплуатацию 21 из 27 береговых объектов рыбоперерабатывающей инфраструктуры (далее – заводы), построены и переданы заказчикам 7 из 64 (или 10,9 %), по 20-ти судам строительство так и не начато, даже с учетом переноса сроков.

В рамках Федерального закона № 86-ФЗ построено всего 3 краболовных судна, 7 начатых строительством судов имеют фактически нулевую техническую готовность, а строительство 6 судов еще не начато. С учетом минимального срока постройки таких судов и затруднений, вызванных первоначально пандемией, а впоследствии также и санкциями, введенными в

отношении Российской Федерации рядом недружественных стран в связи с проведением специальной военной операции на Украине, выполнение всех инвестиционных проектов по строительству судов-кранов в установленные сроки, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, нереалистично.

В условиях санкционных ограничений, по данным АО «Объединенная судостроительная корпорация», в которую входят шесть заводов, осуществляющих строительство судов рыбопромыслового флота, ряд заказчиков и судовладельцев рассматривает вопрос о прекращении строительства и расторжении судостроительных контрактов. Указанная информация также подтверждается данными ФАО «Российский морской регистр судоходства» (письмо от 27 июля 2022 г. № 322-06-170094 на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 18 июля 2022 г. № ЗИ 10/1520/10-05).

Данные обстоятельства создают риски массового предъявления заказчиками исков к судостроительным заводам (верфям) в 2022 – 2024 годах за невыполнение обязательств по договорам (нарушение сроков, завышение стоимости материалов и работ, несоблюдения требований качества). Общая сумма возможных исковых требований по уже приостановленным проектам с учетом объемов невыполненных работ может составить более 60 млрд рублей.

С учетом того, что судостроительные организации не имеют каких-либо специальных инструментов, позволяющих снизить риски своей гражданско-правовой ответственности при предъявлении таких исков (например, обязательное страхование ответственности), реализация указанного риска может привести к необходимости докапитализации за счет федерального бюджета судостроительных заводов (верфей), входящих в АО «Объединенная судостроительная корпорация», либо к их банкротству.

На основании изложенного законопроект не поддерживается.

Аудитор

  
С.В. Мамедов