



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

**ПРОТОКОЛ**  
(заочное заседание)

«26» апреля 2021 г.

№ 4

Москва

Участники:

члены Общественного совета  
при ФАС России

А.В. Шаронов, И.В. Акимова, А.А. Бакулина,  
В.В. Безпалов, В.А. Бодренков, И.О. Бухаров,  
А.В. Валяев, А.П. Васьков, М.Ю. Васильев,  
Д.А. Гаврилов, А.В. Гуреев, И.А. Долматов,  
Е.Н. Дыбова, А.Ю. Иванов, Т.А. Каменская,  
А.В. Кожевников, П.В. Колычев, П.Б. Титов,  
М.А. Овчинников, С.Г. Пилатов, Е.С. Шпак,  
А.В. Фирсов, В.Г. Максимов, И.Г. Насенков,  
А.Л. Рогачевский, А.Э. Рыбников,  
М.А. Файрушина, Л.А. Шафиров

ответственные работники  
ФАС России

Л.В. Целикова, В.Б. Мишеловин

**І. О рассмотрении проекта Итогового доклада к расширенному  
заседанию Коллегии ФАС России, включая информацию о реализации в  
2020 году Плана деятельности ФАС России на период 2019-2024 годы, в  
том числе отчета о реализации Публичной декларации целей и задач  
ФАС России за 2020 год и Публичную декларацию целей и задач ФАС  
России на 2021 год**

---

(члены Общественного совета)

**Решили:**

1. Одобрить в целом проект итогового Доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России с учетом замечаний и предложений членов

Общественного совета И.А. Долматова и А.П. Васькова согласно Приложению к данному протоколу.

Председатель Общественного совета  
при ФАС России

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Шаронов' (Sharonov).

А.В. Шаронов

**Замечания и предложения члена Общественного совета при ФАС России  
И.А. Долматова.**

По результатам ознакомления с материалами, предоставленными к проекту Итогового доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 28-29 апреля 2021 г., направляю следующие замечания и предложения:

1. Проект Доклада характеризует минимальное количество аналитических данных, в проекте отсутствует анализ реального экономического и отраслевого положения регулируемых организаций, его изменений, достижений и проблем инфраструктурного сектора, а также влияния проводимой тарифной политики ФАС на деятельность компаний, что не позволяет в полном объеме оценить результаты работы ФАС, в том числе, в сфере регулирования естественных монополий и тарифного регулирования.

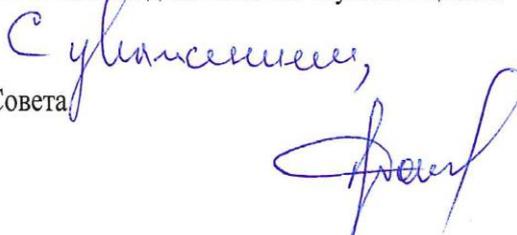
2. Несмотря на то, что одной из целей ФАС, согласно Публичной декларации целей и задач ФАС России, является «Совершенствование законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов), основанное на принципах экономической обоснованности, соблюдения баланса экономических интересов регулируемых организаций и интересов потребителей» вопросы экономической обоснованности тарифов при тарифном регулировании рассматриваются только под призмой не превышения регулируемыми организациями утвержденных предельных уровней тарифов, вписываемых в уровень инфляции, и применения метода «инфляция минус». В этих условиях фокус внимания региональных регулирующих органов смещается от контроля за результативностью деятельности регулируемых организаций к попыткам обосновать «на бумаге» решения, принимаемые не в полном соответствии с действующими методиками по расчету тарифов - но в логике утверждаемых предельных уровней. Соответственно, анализ результатов осуществляемой тарифной политики с точки зрения стимулов для снижения издержек и повышения качества ресурсоснабжения отсутствует.

3. Цели ФАС России в части совершенствования тарифного регулирования, сформулированные в Публичной декларации целей и задач ФАС России на 2020 год, не отражают результативность тарифной политики государства. В отсутствие индикаторов результативности тарифной политики не возможен анализ ее взаимосвязи с тенденциями, наблюдаемыми в регулируемых отраслях.

В этой связи необходимо создание системы индикаторов и критериев успешности тарифной политики в привязке к показателям, отражающим уровень и динамику тарифной нагрузки на бизнес и потребительский сектор, эффективность энергопотребления, а также инвестиционную привлекательность инфраструктурного сектора, уровень его инновационного развития.

Прошу учесть вышеуказанные замечания и предложения при подготовке заключения Общественного совета для дальнейшей работы ФАС над отчетными материалами и совершенствования деятельности службы в целом.

Член Общественного Совета,  
при ФАС России



И.А. Долматов

## **Замечания и предложения члена Общественного совета при ФАС России А.П. Васькова**

Рассмотрев представленную краткую версию Итогового Доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России, в котором приведены основные итоги проводимой в стране конкурентной политики и отражено состояние конкуренции в некоторых секторах экономики, необходимо, применительно к рыбохозяйственному комплексу России, отметить следующее.

В отличие от ранее опубликованных Докладах о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 и за 2018 года, в представленной краткой версии Доклада отсутствует раздел, отражающий состояние конкуренции в рыбохозяйственном комплексе страны. Вместе с тем, рекомендации ФАС России, данные в этих докладах, в значительной степени повлияли как на деятельность отдельных хозяйствующих субъектов, так и на функционирование рыбохозяйственного комплекса России в целом.

Данные рекомендации нашли отражение в распоряжении Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 года № 1697-р, которым утвержден «План мероприятий («дорожная карта») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018-2020 годы» (далее – «дорожная карта» № 1697-р).

Пунктом 5 раздела II Доклада «Выполнение мероприятий и достижение ключевых показателей, предусмотренных Национальным планом развития конкуренции на 2018-2020 годы» приводится оценка выполнения мероприятий, предусмотренных «дорожной картой» № 1697-р. При этом оценивается только количество выполненных мероприятий, без какого-либо анализа результатов их выполнения.

Вместе с тем, в рыбохозяйственной сфере, реализация данных мероприятия создала резонансный эффект и сформировала предпосылки для развития негативных тенденций, как в вопросах экономики, так и в вопросах развития конкуренции в рыбохозяйственном комплексе страны.

Разделом XVI «дорожной карты» № 1697-р «Рыбохозяйственный комплекс» устанавливаются меры совершенствования порядка предоставления права пользования водными биологическими ресурсами.

**Пунктом 1** данного раздела предусмотрено мероприятие по унификации торгов в сферах рыболовства и рыбоводства, предусмотренных Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и Федеральным законом "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающих переход торгов в форме конкурса и аукциона на аукционы в электронной форме на электронных площадках.

Меры по реализации данного мероприятия вызвали значительный резонанс и обсуждение в рыбацкой общественности. В представленных к третьему чтению поправках, в этой части, в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" не гарантировано предоставление, посредством проведения конкурса, рыболовных участков, в отношении которых истекли сроки действия договоров об их предоставлении, ранее заключенных по результатам проведения конкурсов, пользователям, добросовестно исполнившим обязательства по договору и развившим, на прилегающих к участкам территориях, соответствующую инфраструктуру, в том числе рыбоперерабатывающую. Данными поправками создаются предпосылки для предоставления годами эксплуатируемых рыболовных участков, третьим лицам и, соответственно, стагнации созданной инфраструктуры прибрежного

рыболовства. Вместо производственной конкуренции, создаются предпосылки для конкуренции финансовых ресурсов.

В настоящее время рассмотрение в третьем чтении проекта федерального закона № 1070692-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» отложено на более поздний срок, однако вопрос окончательно не решен.

**Пунктом 2** данного раздела предусмотрено распределение 50 процентов объема квот добычи (вылова) краба, ранее распределявшегося по "историческому принципу", путем проведения аукциона в электронной форме.

В целях реализации данного мероприятия, только на Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне, у 71 предприятия были в два раза сокращены квоты на вылов крабов. Соответственно в два раза снизилась доходность этих предприятий, при этом затраты на содержание флота и эксплуатационные расходы остались практически на прежнем уровне. На ряде рыбохозяйственных предприятий прошли значительные сокращения экипажей судов.

В первую очередь, это мероприятие негативно отразилось на предприятиях малого и среднего бизнеса. Выставляемые на торги лоты формировались таким образом, что малый и средний бизнес попросту не смог участвовать в торгах. Так, предприятие, потерявшее за счет уменьшения квот, к примеру, 100 тонн квоты, не могло восполнить этот объем посредством приобретения его на аукционе, в виду того, что лоты формировались объемом от 1000 тонн. При этом стоимость лотов и инвестиционных обязательств была сопоставима со стоимостью активов не только малых, но и большинства средних предприятий. Таким образом, были созданы дискриминационные условия в отношении рыбохозяйственных предприятий малого и среднего бизнеса.

В результате аукционных торгов, проведенных в 2019 году в отношении инвестиционных квот краба, ресурс, фактически изъятый у 71 дальневосточного пользователя, был предоставлен 13 крупным предприятиям, имеющим доступ к значительным финансовым ресурсам. Вместо развития конкуренции на рынке готовой продукции, в рыбохозяйственном комплексе России сложилась финансовая конкуренция на уровне доступности к водным биологическим ресурсам.

Следует отметить, что обладателями инвестиционных квот краба стали не новые предприятия, а уже существующие или связанные с существующими организациями.

При этом в 2020 году не были использованы 8578,8 тонн квоты глубоководных крабов, зарезервированных на инвестиционные цели, в виду того, что аукционы по их продаже были признаны несостоявшимися по причине отсутствия заявок на участие в аукционе. Несмотря на то, что действующее законодательство (постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2005 г. № 768) предусматривает распределение нереализованных на аукционах квот между пользователями в соответствии с закрепленными за ними долями, данное распределение произведено не было. По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в мае 2020 года по этому вопросу Генеральной Прокуратурой Российской Федерации вынесено представление Федеральному агентству по рыболовству, однако ситуация не была изменена. Таким образом, в 2020 году из промышленного использования исключено 8578,8 тонн крабов, которые не распределились между предприятиями, ни как инвестиционные, ни как промышленные квоты в морских водах.

Учитывая, что данные виды глубоководных крабов не допускаются на потребительский рынок России и реализуются исключительно на внешнем рынке, образовавшаяся «ниша» была восполнена аналогичной продукцией

зарубежных производителей. В результате российские производители потеряли определенный сегмент внешнего рынка.

В 2021 году аналогичная ситуация складывается в отношении инвестиционных квот глубоководных крабов, зарезервированных под обеспечение двух лотов.

Следует отметить, что применение механизма «инвестиционных квот», как в отношении крабов, так и в отношении других объектов, помимо положительного результата в виде обновления рыбопромыслового флота у некоторых предприятий и строительства береговых перерабатывающих предприятий, имеет и побочный отрицательный эффект.

В первую очередь это касается значительного снижения прибыльности рыбохозяйственного комплекса России. Предприятия, участвующие в реализации инвестиционных проектов, не будут иметь прибыли на весь период окупаемости проектов. Оценочно этот срок для различных объектов инвестиций составляет от 5 до 15 лет. Применительно к объектам инвестиций для промысла глубоководных крабов, по оценкам хозяйствующих субъектов, этот срок может достигать 25-30 лет, по причине низкой стоимости объекта промысла.

Соответственно, предприятия, обладающие инвестиционными квотами, не будут в данный период являться плательщиками налога на прибыль, за счет которого, преимущественно, формируются бюджеты субъектов Российской Федерации.

По отчетным данным Федерального агентства по рыболовству, за 2020 год прибыль организаций рыбной отрасли уже сократилась на 14,4% по сравнению с 2019 годом.

По информации Росрыболовства, на настоящий момент уже заключено 79 договоров на закрепление инвестиционных квот за объектами нового

строительства с общим объемом привлекаемых инвестиций порядка 195 млрд. рублей.

Следует отметить, что все затраты, понесенные участниками инвестиционных проектов, в том числе и на аукционы, будут отнесены на себестоимость производимой продукции. В результате, за реализацию инвестиционных проектов, в итоге будет платить конечный потребитель, приобретающий продукцию данных предприятий. Создаются предпосылки для роста цен на рыбную продукцию на потребительском рынке страны. При этом российская рыбная продукция, поставляемая этими предприятиями на внешний рынок, будет иметь меньшую конкурентоспособность по сравнению с продукцией зарубежных производителей, по причине ее высокой себестоимости.

Уже сейчас, несмотря на то, что объем российского экспорта рыбы, рыбопродуктов и морепродуктов в натуральном выражении, по данным Росстата, в 2020 году увеличился в сравнении с 2019 годом на 5,6%, в стоимостном выражении произошло снижение экспорта на 1,7 %.

**Пунктом 3** Раздела XVI «дорожной карты» № 1697-р предусмотрена разработка предложений, предусматривающих механизм выделения по заданным критериям и на регулярной основе (раз в 3 - 5 лет) части квот из ранее распределявшегося по "историческому принципу" объема квот, которая должна будет предоставляться путем проведения аукциона в электронной форме.

Данное мероприятие не учитывает специфику рыбохозяйственного комплекса, который характеризуется высокой капиталоемкостью, разнонаправленностью промышленной деятельности, необходимостью наличия высококвалифицированных кадров и ряда других условий. Проведение регулярных аукционов раз в 3-5 лет не способно привлечь к участию в промысле и на рынок рыбной продукции новых производителей, так как за

указанный период, при высокой стоимости квот, затруднительно организовать экономически эффективное производство, основанное на добыче водных биоресурсов, осуществление которой не гарантировано по истечении 3-5 лет. Данный механизм будет работать только среди действующих участников промысла и создаст предпосылки для еще большей концентрации рынка продукции из водных биоресурсов у крупнейших предприятий и промышленно-финансовых групп, в виду того, что их финансовые возможности значительно выше, чем у малых и средних участников рынка.

Фактически, реализация данного мероприятия может создать предпосылки для монополизации промысла водных биологических ресурсов крупнейшими игроками рыбного бизнеса. Следует отметить, что процесс монополизации промысла водных биоресурсов уже сейчас происходит под видом укрупнения и капитализации крупных рыбопромышленных организаций.

С целью создания не дискриминационных условий для действующих рыбохозяйственных организаций, рассмотрение вопроса о реализации данного мероприятия возможно только по окончании срока действия договоров о закреплении за пользователями долей квот на период 2019-2034 годов.

**Пунктом 6** Раздела XVI «дорожной карты» № 1697-р предусмотрено создание условий для комплексного развития товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) на территории Российской Федерации, предусматривающих в том числе: определение потенциальных акваторий водных объектов (их частей) и видов водных биологических ресурсов, пригодных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) во всех рыбохозяйственных бассейнах; предоставление

рыбоводных участков путем проведения аукционов в электронной форме на электронных площадках.

В целях реализации данного мероприятия в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2014 г. N 1183 "Об утверждении Правил определения береговых линий (границ водных объектов) и (или) границ частей водных объектов, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками" определяющее порядок формирования рыбоводных участков (далее – Постановление 1183), были внесены соответствующие изменения и дополнения.

В соответствии с данным Постановлением, для морских акваторий Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна был установлен особый порядок определения границ и формирования рыбоводных участков, который предусматривает первоначальное формирование перечня доступных акваторий для определения границ рыбоводных участков в пределах акватории Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна.

При этом данный перечень доступных акваторий формируется не профильным ведомством, являющимся федеральным органом исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аквакультуры (рыбоводства) – Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, а Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, которое, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. N 664 "О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики", не обладает полномочиями в области рыбоводства.

Постановлением 1183, при определении границ рыбоводных участков на морской акватории в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне, не предусмотрено участие научно-исследовательских организаций, учет их мнения и обязательное получение заключений научных организаций, осуществляющих деятельность в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в области аквакультуры (рыбоводства).

В результате, в настоящее время, перечень доступных акваторий и дальнейшее формирование рыбоводных участков производится не только без оценки состояния локальных экосистем, но и без учета интересов других морепользователей.

В частности, на акваториях Японского моря, прилегающих к побережью Приморского края, являющихся основным районом формирования рыбоводных участков, участки создаются в местах традиционного осуществления промысла водных биоресурсов, в первую очередь «сидячих» объектов (морских ежей, двустворчатых моллюсков, ламинарии и других видов).

Такой подход неизбежно приведет к нарушению баланса между промыслом и состоянием запасов водных биоресурсов и окажет негативное влияние на локальные популяции малоподвижных объектов. Исключение из промысла традиционных акваторий лова, в которых обитают локальные популяции, увеличит промысловую нагрузку на другие локальные популяции, что приведет к их истощению.

Сегодня при формировании рыбоводных участков не проводятся никакие обследования данных акваторий на предмет их биологической продуктивности, химического состава воды, природного обитания

гидробионтов и возможности осуществления на них аквакультурной деятельности.

Также не учитываются планы территориально-экономического развития регионов и наличие на морском побережье, прилегающем к формируемым рыбоводным участкам, инфраструктуры, необходимой для рыбоводной деятельности.

В результате, сформированные и используемые в Приморском крае морские рыбоводные участки имеют крайне низкую эффективность. Несмотря на кратное увеличение площадей, занятых рыбоводными участками, производство товарной продукции аквакультуры (изъятие из водной среды и реализация) остается на среднемноголетнем уровне и не превышает 2000 тонн в год.

Так, в 2000 году в Приморском крае хозяйства марикультуры занимали 6000 Га. Производство товарной продукции марикультуры составило 688 тонн. Продуктивность задействованных акваторий составила почти 115 килограмм с гектара. В 2016 году в крае было уже 120 рыбоводных участков марикультуры общей площадью 20,4 тысяч Га. Производство товарной продукции составило 1304 тонны. Продуктивность – 63 кг/Га.

В 2019 году на акватории Японского моря, прилегающей к Приморскому краю, было сформировано 308 рыбоводных участков, общей площадью 75,3 тысяч Га. Из них предоставлено в пользование 93 предприятиям 284 участка, общей площадью 68,6 тыс. Га. Изъято товарной продукции 1950 тонн. Производительность составила 28 кг с гектара предоставленной в пользование акватории. Или 25 килограмм на 1 гектар сформированных на морских акваториях РВУ. При этом, 24

участка, общей площадью около 7000 Га оказались не востребованными и не были предоставлены в пользование.

В 2020 году ситуация примерно аналогичная, при этом продолжается активное расширение перечня доступных акваторий и формирование РВУ.

Создание рыбоводных участков с одной целью – выставить их на аукцион, оказывает крайне негативное влияние на осуществление прибрежного рыболовства. Так, в 2018 году прибрежный вылов приморских рыбаков в подзоне Приморье составлял 27 212 тонн. После внесения в 2018 году изменений в Постановление 1183, устанавливающих для Дальнего Востока особый порядок формирования РВУ, прибрежный вылов резко сократился. В 2019 году улов при осуществлении прибрежного рыболовства в Приморском крае составил 12 970 тонн. Сокращение более, чем в два раза.

Несмотря на то, что изъятие товарной продукции аквакультуры в Приморском крае составило в 2019 году всего 0,25 % от вылова приморскими рыбаками, формирование на морских акваториях рыбоводных участков остается приоритетным. Сегодня на побережье Приморского края практически не осталось свободных акваторий, пригодных для осуществления прибрежного лова или формирования рыболовных участков.

Следует также отметить, что после предоставления в пользование рыбоводного участка, победитель аукциона, получивший его, не может сразу приступить к деятельности. Для этого ему необходимо получить заключение Государственной экологической экспертизы. Вместе с тем, при реализации сформированных рыбоводных участков на аукционах, в информации о лотах устанавливаются целевые показатели выращивания

гидробионтов при различных видах аквакультуры. То есть, заранее определен вид хозяйственной деятельности и ее объемы без проведения экологической экспертизы. При этом, невыполнение победителем аукциона условия достижения целевых показателей, установленных без проведения государственной экологической экспертизы, является основанием для расторжения договора и изъятия у него рыбоводного участка.

За период реализации мероприятий Раздела XVI «дорожной карты» № 1697-р с 2018 по 2020 год прослеживается тенденция к, хоть и незначительному, но сокращению российского вылова.

Так, в 2018 году вылов рыбохозяйственного комплекса России составлял 5,054 млн. тонн. В 2019 году этот показатель составил 4,983 млн.тонн, а в 2020 году – 4,971 млн. тонн.

При этом отмечается снижение налоговой эффективности рыбоперерабатывающих предприятий. Общая сумма налогов и неналоговых доходов, администрируемых ФНС России (без страховых взносов) по виду деятельности «переработка и консервирование рыбы, ракообразных и моллюсков», по данным Федерального агентства по рыболовству, сократилась в 2020 на 23% по сравнению с 2019 годом.

Сальдированный финансовый результат организаций рыбной отрасли за 2020 год (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых организаций и бюджетных учреждений) в действующих ценах, по предварительным данным Росстата, снизился на 16,4% от уровня 2019 года.

С учетом развивающихся в рыбохозяйственном комплексе страны негативных тенденций, в том числе вызванных исполнением отдельных мероприятий, определенных Разделом XVI «Рыбохозяйственный комплекс» «дорожной карты» № 1697-р, целесообразно предложить Федеральной

антимонопольной службе России, при рассмотрении представленного в краткой версии пункта 5 раздела II «Выполнение мероприятий и достижение ключевых показателей, предусмотренных Национальным планом развития конкуренции на 2018-2020 годы» итогового Доклада к расширенному заседанию Коллегии ФАС России, провести оценку выполнения мероприятий, предусмотренных «дорожной картой» № 1697-р на предмет экономической эффективности, создания реальных условий для развития конкуренции как на рынке продукции из водных биологических ресурсов, так и в рыбохозяйственном комплексе в целом, а также недопущения возникновения дискриминационных условий в отношении отдельных субъектов рыбохозяйственной деятельности.

Член Общественного совета  
при ФАС России



А.П. Васьков