

ФАС: Рыбохозяйственный комплекс России нуждается в реформировании

13 августа 2018, 12:17

Колонка заместителя руководителя ФАС России Рачика Петросяна в федеральном выпуске "Российской газеты"


В интересах государства, потребителей и всех участников рынка

Последние недели в информационном пространстве ведется жаркая полемика о будущем рыбохозяйственной отрасли. Ряд участников рынка полагает, любые регуляторные изменения, направленные на развитие конкуренции в рыбной отрасли, приведут к оттоку инвестиций, финансовым трудностям, закрытию компаний и общему упадку отрасли. Мы же полагаем, что рыбохозяйственный комплекс нуждается в реформировании и должен работать на открытых и прозрачных условиях конкуренции. При монополизации прав вылова водных биоресурсов прежде всего страдает потребитель, так как в условиях низкой конкуренции цены на продукцию не снижаются.

Флот стареет

На протяжении последних лет мы фиксируем отрицательное состояние конкуренции в рыбохозяйственном комплексе России, о чем неоднократно сообщали в ежегодном Докладе о развитии конкуренции. При подготовке доклада за 2017 год мы опирались на данные, содержащиеся в главном программном документе отрасли - Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса. Данные проекта Стратегии на период до 2030 года, разработанного Федеральным агентством по рыболовству, дают очень хорошее представление о ситуации.

Как следует из документа, промежуточных ключевых показателей, которые ставились перед отраслью, достичь не удалось. Ни одна из ключевых областей рыбохозяйственного комплекса не оценена отраслевой рабочей группой*, участвующей в подготовке Стратегии, на "отлично". Разделы "Переработка", "Вылов и производство" получили "удовлетворительно". "Флот", "Инвестиции", "Технологии и инновации" - 2, 1 и 1 балл соответственно из пяти возможных.



В проекте стратегии отмечается, что сложившаяся модель развития отрасли характеризуется слабым ростом: наращивается вылов, однако структура производства остается неизменной, как и глубина переработки.

Несмотря на общий рост прибыли рыбохозяйственных организаций, средства в развитие отрасли, в том числе посредством ввода новых судов, практически не вкладывались до введения инвестиционных квот.

Если рассмотреть структуру инвестиций, то большая часть средств направляется на капремонт флота, без которого невозможно ведение рыболовства в морских водах. Ситуация очень плачевная: средний возраст основной части рыбопромыслового флота приближается к 30 годам, т.е. сверх нормативного срока эксплуатации. При этом последние 10 лет производственная мощность флота сокращается, и выбывающие суда замещаются главным образом бывшими в эксплуатации зарубежными судами.

Именно износ рыбопромыслового флота стал одной из причин выделения в 2016 году квот на инвестиционные цели. Та же причина упоминалась в 2008 году в качестве обоснования увеличения срока закрепления долей квот добычи водных биологических ресурсов (ВБР), т.е. сохранения "исторического принципа". Спустя десять лет заявленные цели и задачи не выполнены. Господдержка обновления рыбопромыслового флота и развития рыбопереработки свидетельствует о низкой инвестиционной деятельности участников рынка, к сожалению.

Вывод напрашивается сам собой. Низкий уровень конкуренции и гарантированное предоставление ресурса не создают для участников рынка стимулов к повышению производительности, конкурентоспособности и вклада в отрасль.

Ставки сделаны

Мы неоднократно обращали внимание на необходимость реформирования системы распределения квот добычи ВБР. Действующие и потенциальные участники рынка имеют право на равный доступ к ресурсам, и наша задача обеспечить им это.

Так, мы были категорически не согласны с первоначальной редакцией законопроекта**, предлагавшей увеличение срока действия договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов с 10 лет до 25 лет.

Еще в 2015-2016 гг. ФАС сообщала о нецелесообразности увеличения срока действия договоров, закрепляющих за хозяйствующим субъектом долю квоты добычи водных биоресурсов до 15 лет, так называемый "исторический принцип", и обращала внимание, что процедура распределения квот на конкурентной основе сделает этот процесс прозрачным и доступным для всех участников рынка.

Что касается финансово-экономического обоснования предлагаемых изменений базовых принципов законодательства о рыболовстве, то если приводить в пример финансовую отдачу от продажи водного биоресурса, безусловно, цены договоров, заключаемых по результатам аукционов, значительно превышают размеры ставок сбора за пользование ВБР, установленных Налоговым кодексом.

К примеру, по итогам аукциона продажи прав на добычу водных беспозвоночных в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне, проводимого 18-19 мая 2017 года, общая сумма поступлений в бюджет составила более 23 миллиардов рублей. При этом предлагаемые цены победителей лотов аукциона многократно превышают ставки сбора за пользование ВБР, установленные Налоговым кодексом.

Сумма сбора за указанный ресурс за 15 лет в соответствии с действующими ставками сбора за пользование ресурсом составляет менее одного процента от цены, предложенной победителями по лотам аукциона по крабу камчатскому и менее 5 процентов даже с учетом изменения Налогового кодекса в части повышения действующих ставок на ВБР. Помимо уплаты цены договора пользователь также ежегодно обязан уплачивать ставку сбора за пользование такими ресурсами.

Опилио на двоих

В докладе ФАС упомянута еще одна проблема, препятствующая развитию конкуренции в рыбохозяйственном комплексе - возможность закрепления за лицами (группами лиц) долей квот добычи (вылова) ВБР в монополистических размерах, достигающих около 100 процентов. Вероятно, наши предложения по реформированию этого процесса также будут подвергнуты критике и скорее всего именно теми участниками отрасли, что уже монополизировали права вылова на часть ресурсов.

Согласно сведениям государственного рыбохозяйственного реестра, в Северном рыбохозяйственном бассейне добыча краба-стригуна опилио распределена по 50% между двумя компаниями, а 100% долей квоты вылова камчатского краба принадлежит

четырем организациям, входящим в одну группу лиц. Таким образом, мы наблюдаем на Севере владение правом на вылов краба в монопольных размерах.

При этом, учитывая наличие "исторического принципа", такие лица по истечении срока действия договора будут вправе претендовать в порядке "исторического принципа" на переоформление договора на новый 15-летний срок владения правом. Конкуренция?

Мы убеждены, что повышение инвестиционной активности, устойчивое развитие отрасли, здоровая конкуренция на рынке, позволяющая стимулировать повышение качества готовой продукции и снижение цен на нее на потребительском рынке, не могут быть реализованы в сегодняшних условиях.

Порог пора снижать

В интересах государства, потребителей и всех участников рынка мы предлагаем на законодательном уровне изменить порядок заключения договоров о закреплении долей квот добычи ВБР. Не только перевести "исторический принцип" на аукцион путем внедрения механизма выделения по заданным критериям и на регулярной основе (раз в 3-5 лет) части квот, распределенных по "историческому принципу", но и ввести ограничения для группы лиц. В аукционе не должны участвовать лица, уже имеющие суммарный размер долей квоты добычи ВБР, превышающий 35%.

Установив ясные и четкие критерии эффективности деятельности рыбохозяйственных организаций, владеющих квотами на добычу ВБР, мы сможем стимулировать держателей квот не только увеличивать свои финансовые результаты и показатели, но и привносить вклад в развитие отрасли. В случае отсутствия такой отдачи имеющаяся у "неэффективного" лица квота, распределенная по "историческому принципу", должна изыматься и предоставляться путем проведения аукциона в электронной форме.

Также весной этого года мы направили в Минсельхоз России свои замечания в проекты методик по формированию количества и размера предметов аукционов на вылов ВБР и формированию начальной цены торгов на права добычи ВБР. В частности, в целях обеспечения конкуренции на торгах и возможности выхода на рынок новым участникам мы предлагаем снизить пороговое значение по размеру лота - с 35% до 15%. Внедрение мер, направленных на развитие конкуренции в рыбохозяйственном комплексе, представленных в том числе в масштабной "Дорожной карте" по развитию конкуренции в различных отраслях экономики, которая находится сегодня на рассмотрении в правительстве, будет способствовать снижению цен и повышению качества готовой продукции. Здоровая конкуренция всегда предполагает под собой снижение цен, это аксиома.

ФАС ждет обратную связь

- РГ: **Нарушает ли инициатива ФАС России, предусматривающая отмену "исторического принципа" и распределение квот добычи на аукционах, Конституцию РФ?**

- Рачик Петросян: Водные биоресурсы, находящиеся в водном фонде России, являются объектом государственной собственности. Право пользования государственными

ресурсами не может являться имущественным правом, принадлежащим юридическим или физическим лицам. Права в отношении государственного и муниципального имущества, имущественных прав и природных ресурсов приобретаются на торгах.

- РГ: Как готовится Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации?

- Рачик Петросян: В диалоге как с органами власти, так и с общественными организациями и объединениями. Проект Доклада направляется для дачи замечаний и предложений к его содержанию. Документ 2017 года направлялся в том числе в Российский союз промышленников и предпринимателей и Всероссийскую ассоциацию рыбохозяйственных предприятий, предпринимателей и экспортеров, а также обсуждался на Методическом совете ФАС России. Обратной связи от перечисленных отраслевых объединений в раздел Доклада, касающийся рыбохозяйственного комплекса, получено не было.

Справочно:

** Каждая из утвержденных программ в рамках Стратегии управляется и реализуется соответствующей рабочей группой (комитетом) под руководством одного из членов Совета (представитель Росрыболовства или отраслевого сообщества). Комплексное управление реализацией Стратегии осуществляет Федеральное агентство по рыболовству. Организационная структура управления будет сформирована посредством создания Совета по стратегическому развитию и проектного офиса по реализации стратегии. Основная функция Совета и проектного офиса – управление портфелем программ развития рыбохозяйственного комплекса.*

*** Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов, в том числе предусматривающего обоснованные обязательства к пользователям таких ресурсов по повышению эффективности их использования».*