

Заключение ВАРПЭ

на пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части повышения эффективности распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»

В соответствии с пояснительной запиской главная цель предлагаемого законопроектом регулирования – обновление производственных фондов частных предприятий путем законодательного перераспределения доступа к производственным ресурсам.

Согласно пояснительной записке, «с 2000 года количество рыбопромысловых судов сократилось на 45%, флот практически не обновлялся».

В то же время согласно «Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса на период до 2030 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2019 года № 2798-р, «за период с 2000 по 2018 год состав российских судов рыбопромыслового флота в количественном отношении сократился на 25%». При этом в период с 2018 по 2021 гг. количество морских рыболовных судов, регистрируемых РМРС (Российский морской регистр судоходства), выросло с 818 до 825 судов. (<https://www.fedstat.ru/indicator/35057>). Следовательно, за период с 2000 по 2020 годы количество рыбопромысловых судов сократилось не на 45%, а менее чем на 25%.

Кроме того, в пояснительной записке не учитывается рост суммарного дедвейта и энерговооруженности рыбопромыслового флота в 2014–2020 гг. (Рис.1, Рис.2, Рис.3).



Рис. 1 Количество судов рыбопромыслового флота в 2009 – 2020 г. (Источник: <https://www.fedstat.ru/indicator/35057>)



Рис. 2 Суммарный дедвейт судов рыбопромыслового флота в 2009 – 2020 г. (Источник: <https://www.fedstat.ru/indicator/35057>)



Рис. 3 Суммарная мощность судов рыбопромыслового флота в 2009 – 2020 г., кВт (Источник: <https://www.fedstat.ru/indicator/35057>)

Согласно Докладу к заседанию Президиума Госсовета в октябре 2015 г., в начале 2000-х гг. в России существовал: «избыточный рыбопромысловый флот, ориентированный на вылов традиционных массовых видов, промышленные мощности которого превышали общие допустимые уловы (ОДУ) в 3 раза, что способствовало нерациональному изъятию водных биоресурсов, в том числе, посредством браконьерского лова» («О развитии рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации». Доклад рабочей группы Президиума Государственного Совета. Москва. ВНИРО. 2015. 176 с. [Электронный ресурс]: URL: http://www.vniro.ru/files/Gossovet_doklad.pdf). После начала 2000-х гг. количество рыбопромыслового флота, превышавшего тогда возможности ресурсной базы в три раза, сократилось на 25%, а состояние ресурсной базы практически не

изменилось. Следовательно, количество рыбопромыслового флота достаточно для освоения рыночно востребованной части ресурсной базы.

Согласно пояснительной записке, «к 2030 году прогнозируется вывод из эксплуатации еще более тысячи единиц флота». Такое утверждение противоречит фактическим данным РМРС и Росстата.

Десять лет назад, в 2011 г. в России, по данным Росстата, насчитывалось 895 рыболовных судов¹ суммарной вместимостью 1261684 брутто-регистрационных тонн, суммарным дедвейтом – 620907 тонн, суммарной мощностью 1361689 кВт. По данным на 5.02.2022 г. в России насчитывалось 825 рыболовных судов² суммарной вместимостью 1282047 брутто-регистрационных тонн, суммарным дедвейтом – 693912 тонн, суммарной мощностью 1498508 кВт. (<https://www.fedstat.ru/indicator/35057>). Таким образом, за период с 2011 по 2021 годы суммарное количество рыболовных судов снизилось на 70 единиц (в среднем на 7 судов в год) или на (на 8,48%), но суммарная валовая вместимость, дедвейт и мощность выросли соответственно на 1,6%, 11,7% и 10%. С учетом того, что промышленное оборудование на судах обновлялось, можно сделать вывод, что рост энерговооруженности флота на 10 % привел к росту суммарного промышленного усилия более, чем на 10%.

В последнее десятилетие (2011–2021 гг.) произошел рост суммарных дедвейта и мощности рыболовного флота более, чем на 10%, при сокращении численности на 8,48%, что подтверждает планомерное обновление флота и рост его промышленных мощностей.

В пояснительной записке утверждается, что «механизм инвестиционных квот положил начало и придал существенный импульс привлечению инвестиций в рыбную отрасль. Чтобы убедиться в этом, достаточно привести несколько официальных данных. Инвестиции в 2019 году выросли по отношению к 2018 году более чем на 22,4% и составили 45 млрд. руб. В 2020 год рост инвестиций составил уже 51,3% и достиг 68,1 млрд. руб. Стоит также отметить, что с начала реализации механизма инвестиционных квот налоги, по виду экономической деятельности «рыболовство и рыбоводство», выросли более чем в 2 раза. Цифры говорят сами за себя, и подтверждают правильность выбранного пути развития отрасли».

Однако данное утверждение в корне противоречит данным Росстата (табл.1).

Инвестиции в 2019 г. составили не 45 млрд руб., а 27 млрд руб. и выросли по отношению к 2018 году на 13,3%, а не на 22,4%. В 2020 г. инвестиции составили 45 млрд руб., а не 68,1 млрд руб.

¹ Согласно Паспорту показателя в отчетность Росстата включаются суда, поднадзорные РМРС, валовой вместимостью 100 брутто-регистрационных тонн и более. (<https://www.fedstat.ru/indicator/35057>). Таким образом, в отчетность Росстата входят все крупно- и среднетоннажные суда и часть малотоннажных. Для примера: МРС-150 имеет валовую вместимость 61 брутто-регистрационных тонн, РС-300 - 156 брутто-регистрационных тонн. (http://soviet-trawler.narod.ru/pages_r/ussr/388m_rs_300_r.html).

В пояснительной записке не отражен такой важный экономический факт, как снижение сальдированного финансового результата отрасли в 2020 г. на 22 млрд рублей (на 19,6%) и снижение прибыли на 19,5 млрд рублей (на 16,7%). Впервые с 2005 года!

Также в пояснительной записке не отражён резкий рост просроченной кредиторской задолженности предприятий по виду деятельности «рыболовство и рыбоводство» в 8,4 раза, что составляет 2,9 млрд рублей.

Содержащееся в пояснительной записке утверждение о том, что «с начала реализации механизма инвестиционных квот налоги по виду экономической деятельности «рыболовство и рыбоводство» выросли более чем в 2 раза» не соответствует действительности. На самом деле налоги выросли с 2018 г. по 2020 г. в 1,4 раза.

При этом рост налогов обусловлен, прежде всего, ростом оборота предприятий, а не инвестициями (Рис.4).

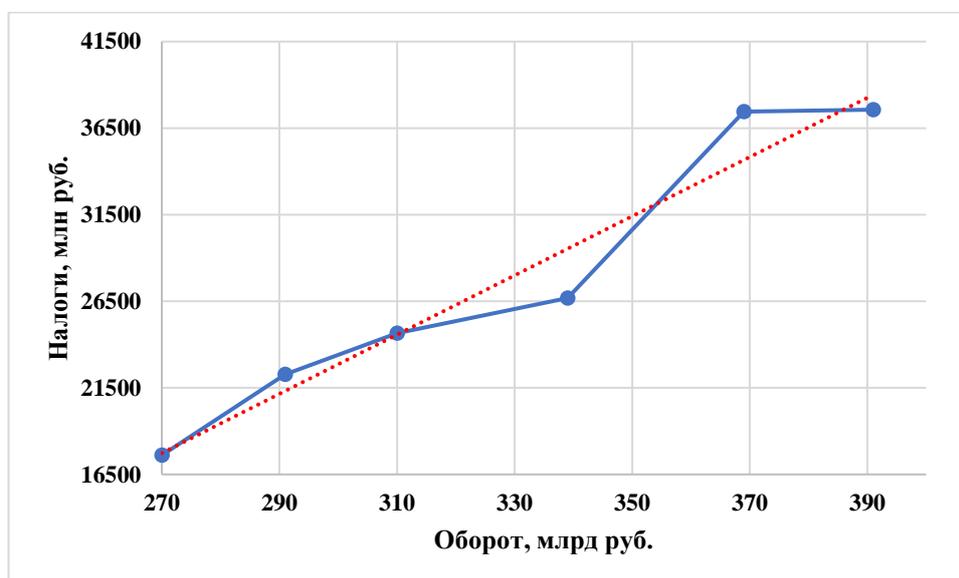


Рис.4 Оборот и выплата налогов по виду экономической деятельности «рыболовство и рыбоводство» в 2015–2020 гг. (Источник: Табл.1 в приложении)

В пояснительной записке утверждается, что «по итогам первого этапа совокупный объем перерабатывающих мощностей (на судах и на берегу) составит более 3 млн тонн сырья и покроет примерно 60–65% российского вылова (5 млн тонн)».

Однако согласно данным Росстата, еще в 2011 году суммарные мощности переработки только по мороженой рыбе, рыбному филе, муке и копченой рыбе (не считая консервов и пресервов) составляли около 4 млн т (3,998 млн т), а в 2016 г. — около 5 млн т - 4,812 млн т (<https://www.fedstat.ru/indicator/43049>).

В 2020 г. мощности переработки только по мороженой рыбе превышали 5 млн т (5,08 млн т).

В пояснительной записке указано на то, что «увеличился объем производства:

- икры лососевых в 2 раза, или на 11,2 тыс. тонн, до 22,6 тыс. тонн;

- мяса рыб (включая фарш) мороженого на 61,4%, или 15,5 тыс. тонн, до 40,7 тыс. тонн;
- филе рыбного мороженого на 23,3%, или 38,5 тыс. тонн, до 204,0 тыс. тонн;
- рыбы, включая филе, копченой на 2,9%, или 1,7 тыс. тонн, до 59,1 тыс. тонн;
- икры осетровых на 16,4%, или 6,7 тонн, до 47,9 тонн».

Однако рост производства лососевой и осетровой икры никоим образом не может быть связан с инвестиционными квотами, а обусловлен исключительно ростом берегового вылова лососей в 2021 г. (539 тыс. т), по сравнению с 2020 г. (388 тыс. т), и ростом искусственного воспроизводства осетровых.

Рост остальных показателей также пока не может быть связан с инвестиционными квотами, поскольку доля судов, построенных по инвестиционным квотам, составляет 0,6% их числа и не может повлиять на структуру производства продукции.

Согласно пояснительной записке «уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, продукции, работ, услуг с 2017 г. по виду экономической деятельности «Рыболовство морское промышленное» увеличился с 10% в 2017 году до 43% в 2020 году».

Использование данного утверждения в качестве аргументации целесообразности инвестиционных квот необоснованно по следующим основаниям.

Во-первых, по данным из доклада к расширенному заседанию Коллегии Росрыболовства от 24 апреля 2021 г. построено только 5 судов, что составляет 0,6% рыболовных судов России в 2020 году (https://fish.gov.ru/wp-content/uploads/documents/ob_agentstve/kollegiya/itogi_2021.pdf). Столь малая доля судов никак не могла повлиять на отраслевые показатели рентабельности.

Во-вторых, такое утверждение сделано без учета содержания и динамики соответствующего показателя (Табл. 2).

Таблица 2 - Уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, продукции, работ, услуг с 2017 г. (процент) (Источник: <https://www.fedstat.ru/indicator/58036>)

№	Российская Федерация	2017	2018	2019	2020
1	Рыболовство и рыбоводство	50	53,95	62,72	52,24
2	Рыболовство	50	55,26	63,88	52,92
3	Рыболовство морское	52	56,54	65,58	53,28
4	Рыболовство морское промышленное	10	25,89	52,81	43,94
5	Рыболовство морское прибрежное		-100	-22,25	22,61

Российское морское рыболовство условно делится (по видам квот) на промышленное и прибрежное.

В таблице 2 показатель «Рыболовство морское» есть результирующая величина показателей «Рыболовство морское промышленное» и «Рыболовство морское прибрежное». Следовательно, необходимо учитывать противоречие данных в строках № 3, № 4 и № 5.

Например, в 2018 г. рентабельность в строке № 3–56,54%, а в строке № 4–25,89%. Из этого следует, что для достижения показателя в строке № 3–56,54%, показатель в строке № 5 должен быть намного выше, чем в строке № 4 (25,89%). Но показатель в строке № 5 был намного ниже, чем в строке № 4 и был равным минус 100%.

Из этого следует, что показатели рентабельности по строкам «Рыболовство морское промышленное» и «Рыболовство морское прибрежное» методологически недостаточно отработаны Росстатом. Наиболее вероятная причина этого может быть связана с трудностями разделения вылова и движения (продаж) продукции по квотам промышленного и прибрежного рыболовства.

В дополнение к сказанному необходимо учесть, что рентабельность в строке «Рыболовство морское промышленное» в 2020 г. снизилась по сравнению с 2019 г. на 8,9 процентных пунктов.

В-третьих, авторы не принимают во внимание смысл показателя «уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров», представляющего отношение сальдированного финансового результата (СФР) к себестоимости (включая коммерческие и управленческие расходы). В период масштабных инвестиций в основные фонды расходы предприятий сильно растут, следовательно, снижаются прибыль, СФР и, соответственно рентабельность. Из Табл.1 и Табл.2 видно, что рост инвестиций в основные фонды с 27,0917 млрд руб. в 2019 г. до 45,076 млрд руб. в 2020 г. снизил уровень рентабельности по виду деятельности «рыболовство морское» на 12 процентных пунктов - с 65,88% до 53,28%.

Согласно пояснительной записке «при историческом принципе отсутствуют меры стимулирования привлечения инвестиций, и при выручке предприятий около 400 млрд рублей в год, доходы бюджета от сбора за пользование водными биоресурсами составляют в пределах лишь 2–2,5 млрд рублей, из которых 80% направляется в бюджеты регионов, а 20% в федеральный бюджет».

Такое утверждение противоречит официальной отчетности Росрыболовства: «Помимо указанных механизмов обновления флота в целях создания экономических стимулов для замены судов рыбопромыслового флота, в отношении которых не представляется возможным применить инвестиционные квоты, в связи с работой таких судов на неквотируемых и малоценных объектах промысла, а также с целью увеличения на внутреннем рынке доли отечественной продукции судостроительной отрасли постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1917 были утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на строительство судов рыбопромыслового флота» (https://fish.gov.ru/wp-content/uploads/documents/ob_agentstve/kollegiya/itogi_2021.pdf).

Во-вторых, сбор за пользование водными биоресурсами зависит только от объема купленных ресурсов (квот) и никак не связан с историческим или иным принципом распределения квот.

В записке перечисляются и сопоставляются величины валового дохода и затрат инвестора. При этом выполненная в пояснительной записке оценка квот и инвестиций не соответствует действующему нормативному документу

«Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов» № ВК 477, утвержденному 21.06.1999 г. Минфином и Минэкономки России.

В частности, как в пояснительной записке, так и в финансово-экономическом обосновании отсутствуют расчеты входящих и исходящих денежных потоков на период действия инвестпроекта и оценки рисков.

Исходящий денежный поток в пояснительной записке сведен к сумме затрат на участие в аукционе и постройку судна или другого инвестиционного объекта (для беспозвоночных, распределяемых через аукцион) или просто на постройку инвестиционного объекта (для рыб). Ссылок на источник оценки стоимости судна или другого инвестиционного объекта (экспертная оценка с указанием экспертов, научная публикация или иное) в пояснительной записке не приведено.

Не учтена в стоимости постройки инвестиционного объекта стоимость обслуживания кредита. При этом предполагается, что основу составят кредитные средства: «На примере первого этапа инвестиционных квот немаловажно отметить, что большая часть инвестиций привлекается за счет заемных средств. Так, из 230 млрд рублей порядка 80% представлены кредитными организациями». Столь высокая доля заемных средств за 15 лет действия инвестиционного проекта может увеличить стоимость инвестиционного объекта вдвое или больше, особенно после увеличения Центробанком России ключевой процентной ставки.

Не учтены в расходах инвестора стандартные и иные издержки инвестиционных проектов. Например, в пояснительной записке суммарные издержки инвестора по выполнению инвестиционных требований законопроекта по строительству судна- краболова (без учета расходов на аукцион) сводятся только к произвольно указанной стоимости постройки судна (1423 млн руб.).

Согласно расчетам ВАРПЭ, выполненным в соответствии с методикой, утвержденной Приказом Министерства экономического развития РФ от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования», затраты на строительство судна краболова составят 2934,559 млн руб., в 2,06 раза больше. Следовательно, издержки инвестора на исполнение требования по строительству инвестиционного объекта в Записке кратно занижены.

Валовой доход инвестора за период действия инвестиционного проекта завышен примерно в 1,7 раза вследствие ошибок в расчетах.

В Табл. 3 (приложение № 2) сведены указанные в пояснительной записке величины, на основании которых рассчитан валовой доход и «коэффициент эффективности для инвестора» равный отношению его валового дохода к затратам. Валовой доход за 15 лет рассчитан как произведение цены продукции на объем инвестиционной квоты.

Цена продукции для крупно- и среднетоннажных судов и крупного берегового завода указана как: «минтай без головы 75–85 тыс. рублей/тонн». Сопоставление указанных в Записке величин цены и валового дохода показывает, что фактически в расчетах для крупнотоннажного судна и берегового завода использовалась цена 79 тыс. руб./т., а для среднетоннажного судна – 102 тыс.

руб./т. (табл.3). Почему для среднетоннажных судов в тексте указана цена «75-85 тыс. рублей/тонн», при этом фактически использовалась – 102 тыс. руб./т. Сопоставление указанных величин суммарного валового дохода, квоты и цены показывают, что оптовая цена 1 тонны продукции минтай б/г отождествлена с ценой 1 тонны квоты в воде. Выход продукции минтай б/г в среднем составляет не более 60% (https://lawrussia.ru/bigtexts/law_2003/index.htm). Таким образом, за счет игнорирования в расчетах коэффициента выхода продукции из сырца, валовой доход инвесторов по квотам минтая завышен в 1,7 раза.

По такой же причине завышены и доходы инвесторов по крабам. В пояснительной записке отождествлена оптовая цена 1 тонны крабовой продукции в виде мороженых конечностей (2250 тыс. руб./т) с ценой 1 тонны краба в воде. Выход продукции для крабов опилио, синего камчатского также в среднем не превышает 0,6 (http://vniro.ru/files/trydi_vniro/archive/tv_2016_t_159_article_2.pdf). Таким образом, за счет игнорирования в расчетах коэффициента выхода продукции из сырца валовой доход инвесторов по квотам минтая и краба завышен в 1,7 раза.

Выше, на примере расчетов ВАРПЭ по судну-краболову, показано, что издержки инвестора на исполнение требования по строительству инвестиционного объекта в пояснительной записке занижены в 2,06 раза. Следовательно, коэффициент эффективности для инвесторов-«судостроителей», представляющий отношение валового дохода к инвестициям, завышен в $2,06 \cdot 1,7 = 3,5$ раза.

Законопроект затрагивает интересы всех без исключения пользователей квот, но пояснительная записка содержит экономические оценки только для участников инвестиционных проектов, составляющих меньшинство предприятий. Для большинства предприятий, которое не участвует в инвестиционных проектах, и теряют от 40% до 100% квот (в зависимости от объекта промысла) никаких экономических оценок не сделано. Таким образом, в пояснительной записке отсутствует комплексная оценка социально-экономических последствий предлагаемой законопроектом системы регулирования.

По данным пояснительной записки, малые и средние предприятия (МСП) составляют более 50% численности рыбодобывающих компаний (Табл.4).

Таблица 4 - Количество МСП и возможность их участия в инвестиционных проектах

Объект промысла	Всего предприятий	МСП	Доля МСП	Начальная цена участия в инвестиционном проекте, млн руб.*
Минтай, сельдь	124	66	53,2	500–6500
Крабы	82	44	53,7	5000–6000
Моллюски, иглокожие	44	34	77,3	1000–2000

* Оценка сделана ВАРПЭ по данным пояснительной записки и выводам анализа Тезиса 6.

С учетом расположенности рыбодобывающих регионов на удаленных морских окраинах России, требующих роста численности жителей для обеспечения стратегических интересов России, а также значимости МСП как

источника рабочих мест, гарантиям продолжения их деятельности в пояснительной записке должно быть уделено особое внимание.

Однако в законопроекте таковых нет. Более того, законопроект утверждает отказ гарантировать правовую защиту МСП.

Исчезающе малую возможность МСП участвовать в предусмотренных законопроектом инвестиционных проектах подтверждает таблица 4, показывающая, что цена участия в них начинается от 500 млн руб. – суммы, недоступной для большинства МСП.

Расчеты ВАРПЭ, выполненные в соответствии методикой, утвержденной Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования», показывают, что издержки предприятий для исполнения требований, содержащихся в проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части совершенствования порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов», составят не менее 471 млрд руб.

С учетом указанных в финансово-экономическом обосновании суммарных экономических потерь в размере 527 млрд рублей, совокупные потери для отрасли составят 998 млрд рублей, что в 3,2 раза превышает объем инвестиций.

Приложение № 1

Таблица 1 - Финансовые показатели по виду экономической деятельности «рыболовство и рыбоводство» в 2015–2020 гг.

	Отгрузка, млрд руб.	Оборот, млрд руб.	Налоги, млн руб.	Сальдированный финансовый результат, млрд руб.	Прибыль организаций рыбной отрасли, млрд руб.	Инвестиции в основной капитал по крупным, средним и предприятиям, не являющимся субъектами малого предпринимательства, млн руб.	Бюджетное финансирование Росрыболовства, млн руб.
2015	280,684	270,0	17607,0	62,7	67,2	8077,0	16166,0
2016	318,978	291,0	22271,0	83,0	83,3	10326,7	15188,5
2017	437,139	310,0	24650,0	83,4	85,0	10817,3	14424,5
2018	608,15	339,0	26688,0	98,9	104,0	23895,6	16918,5
2019	986,8	369,0	37453,0	134,2	136,0	27091,7	18551,6
2020	627,3	391,0	37566,4	112,2	116,5	45076,0	22730,7
2020/2016	2,23	1,45	2,13	1,79	1,73	5,58	1,41

Источники данных:

- Данные об отгрузке продукции Форма 1-П(рыба) - <https://fish.gov.ru/otraslevaya-deyatelnost/ekonomika-otrasli/statistika-i-analitika/>
- Оборот, налоги, финансовый результат, прибыль организаций, бюджетное финансирование Росрыболовства – материалы Коллегий Росрыболовства за 2016–2021 гг. - <https://fish.gov.ru/about/kollegiya-rosrybolovstva/>
- Инвестиции в основной капитал по 2016 г. - <https://www.fedstat.ru/indicator/40534>
- Инвестиции в основной капитал с 2017 г. - <https://fedstat.ru/indicator/58090>

Приложение № 2

Таблица 3 - Указанный в пояснительной записке и реальный валовой доход инвесторов

№	Показатель	Крупн. судно	Крупн. завод	Средн.судно	Малое судно	Краболов (судно)	Краболов (лот)	Краболов, всего
1	Стоимость, млн руб.	6500	1700	1451	213	1423	3407	4830
2	Инвестквота в год, т	27440	14420	10020	1230			1100
3	Инвестквота на 15 лет, т	411600	216300	150300	18450			16500
4	Указанный Записке доход инвестора за 15 лет, млн руб.	32500	17000	15400	3960			37125
5	Расчетная цена 1 т продукции (№5/№4), тыс. руб.	78,96	78,59	102,46	н/д			2250
6	Указанная Записке цена продукции, тыс. руб./т	75-85	75-85	75-85	н/д			2250
7	Вид продукции	Б/Г	Б/Г	Б/Г	н/д			Клешни, морож.
8	Выход продукции	0,6	0,6	0,6				0,6
9	Указанный Записке доход инвестора на 1 руб. инвестиций, руб.	4,99	9,81	10,64	19,31			7,68
10	Доход инвестора, с учетом выхода продукции, млн руб.	19500	10200	9240	Не указан			22275
11	Коэффициент эффективности для инвестора (доход на 1 руб. инвестиций) с учетом выхода продукции	3,00	6,00	6,37	Не указан			4,61
12	Завышение дохода инвестора, разы	1,7	1,7	Более 1,7				1,7