

# БИОРЕСУРСЫ: КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

*В.Н. Сидоров - вице-губернатор Приморского края*



Именно экономические соображения достижения максимальной эффективности рыбохозяйственного производства за счет минимизации затрат с учетом наиболее продуктивной в России сырьевой базы обусловили создание за предыдущие годы в Приморском крае самой крупной в нашей стране рыбохозяйственной базы с необходимой обеспечивающей инфраструктурой.

Приморский рыбохозяйственный комплекс включает в себя отряд самого крупного и современного на бассейне флота: 436 добывающих судов, 19 плавбаз и плавзаводов, 28 производственных рефрижераторов, 162 единицы транспортных, спасательных, научных, учебно-производственных и вспомогательных судов (по состоянию на 1 января 2000 г.). Три выходных рыбных порта Приморья способны переработать (а раньше и перерабатывали) всю рыбопродукцию, выпускаемую на Дальнем Востоке. Мощности приморских судоремонтных заводов позволяют отремонтировать полный состав флота, имеющегося на бассейне. Тарные, сетеснастные и машиностроительные предприятия также в состоянии полностью снабжать рыбаков своей продукцией. Отряд аварийно-спасательных судов, базирующийся во Владивостоке, обеспечивает безопасность мореплавания на всем бассейне. В крае находятся строительные, снабженческо-сбытовые, финансовые и прочие вспомогательные предприятия и организации рыбаков. Наконец, здесь сосредоточен научный и проектно-конструкторский потенциал отрасли, который в состоянии обеспечить соответствующими проработками имеющиеся потребности рыбацких предприятий Дальнего Востока.

Все это, вместе взятое, обуславливает значимость приморского рыбохозяйственного комплекса в системе рыбного хозяйства Дальнего Востока и России в целом.



**В** последние два года идет снижение рыбохозяйственного производства в Приморском крае по всем показателям. Причем сокращаются не только объемы производства, но и доля Приморья в общем рыбохозяйственном производстве Дальнего Востока. И, если снижение объемов производства в значительной мере связано с объективными причинами (общее снижение объемов допустимых уловов на бассейне, обусловленное состоянием сырьевой базы), то уменьшение доли Приморья в общих объемах Дальнего Востока можно объяснить только субъективным фактором: Госкомрыболовство искусственно, волевым порядком уменьшает долю квот на вылов, выделенных краю.

Учитывая долю Приморского края в объемах общенационального рыбохозяйственного производства, можно с достаточной степенью достоверности говорить, что проблемы рыбохозяйственного комплекса Приморского края типичны для всей рыбной отрасли. Годы реформ и нынешняя действительность показали, что рыбохозяйственная деятельность нуждается в достаточно жесткой системе государственного регулирования и контроля, и, может быть, больше, чем какая-либо другая. О том же свидетельствует опыт других государств. С одной стороны, это связано с тем, что во всех странах мира основа основ рыбной отрасли — ее сырьевая база, или водные биологические ресурсы, находятся в ведении федерального правительства. С другой стороны, специфика рыболовной деятельности, связанной с круглогодичным нахождением большого количества людей в условиях открытого моря и необходимостью обеспечения безопасности, требует жесткой регламентации и контроля.

Необходимо учитывать, что рыбное хозяйство — сложнейший конгломерат подотраслей, включающий в себя добычу, обработку, транспортировку и хранение рыбной продукции, судоремонт, производство тары, орудий лова, промысловых механизмов, науку, подготовку кадров и еще целый ряд структур и вспомогательных производств. Управлять этим хозяйством даже на уровне края, тем более в нынешних рыночных условиях, достаточно сложно. Именно поэтому вопросы управления со стороны государства сегодня приобретают особую актуальность.

Наиболее остро в настоящее время стоит вопрос об эффективности использования сырьевых ресурсов. В этом плане, по-видимому, наиболее важным для государства является необходимость обеспечения действенного контроля за выбором выделенных квот и процессом поступления государству вырученных средств.

Как уже говорилось выше, водные биоресурсы являются собственностью государства и оно вправе рассчитывать, что их использование проходит рационально

и дает государству конкретный экономический эффект. Причем эффективность может определяться в виде прямых платежей за приобретенные квоты от иностранных и российских пользователей либо в виде налоговых отчислений в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды от российских предприятий, в том числе получающих квоты на бесплатной основе.

В условиях значительного истощения сырьевых ресурсов вызывает тревогу недостаточный контроль за иностранным флотом в наиболее богатом для России районе — Охотском море. Ежегодно здесь ведут промысел более 50 крупнотоннажных иностранных судов. Как показала практика, они при предоставлении отчетности в 4–5 раз занижают объем реальной добычи, вылавливая во столько же раз больше, чем было выделено квот, и соответственно оплачено. В связи с этим проблема распространения юрисдикции России на все Охотское море и вывод оттуда иностранного флота — одна из наиболее острых.

Администрация Приморского края еще в марте 1998 г. обсуждала данный вопрос на уровне Президента и Председателя Правительства Российской Федерации. Несмотря на аргументированность представленных выкладок и серьезность, проблема со стороны руководства страны практически оставлена без внимания. Поскольку ситуация в Охотском море продолжала усугубляться, администрация края в марте 1999 г. вновь обратилась с аналогичным письмом к Президенту Российской Федерации. Как и прежде, реакции не последовало.

Позитивным сдвигом в направлении решения охотоморской проблемы, безусловно, следует считать, что по следам Приморского края уже в текущем году обратились в высшие государственные структуры представители и других регионов Дальнего Востока. По-видимому, рано или поздно проблема должна быть решена. Для российских рыбаков — чем раньше тем лучше.

Необходимость сохранения запасов минтая в Охотском море для рыбаков Дальнего Востока трудно переоценить. Как самый массовый объект промысла на бассейне, минтай пользуется неизменным спросом и на внутреннем рынке, и на зарубежном. Для рыбаков Приморья минтай является наиболее важным объектом промысла, в отдельные годы на его долю приходится до 90 % общего вылова.

Необходимо учитывать, что Приморский край практически не имеет собственных промысловых запасов лососей. И если в предыдущие два года на Дальневосточном бассейне вылавливалось почти по 230 тыс. т лососевых, то вся эта рыба добывалась северными регионами, а по стоимостным характеристикам такие объемы лосося соизмеримы с 500–600 тыс. т минтая. Именно потому, что Приморье не может компенсировать потерю минтая про-

мыслом лосося, разграбление иностранным флотом запасов охотоморского минтая столь губительного для края. Иными словами, государственная эффективность распределения квот иностранному рыбопромысловому флоту требует своего переосмысления. Выигрывая сейчас крохи на продаже квот минтая недобросовестным иностранным партнерам, мы рискуем очень скоро вообще потерять этот объект, причем не только для иностранцев, но и для собственных рыбаков.

Администрация края, безусловно, озбочена проблемой наиболее рационального использования выделяемых лимитов на биоресурсы не только иностранному флоту, но и отечественному и, прежде всего в разрезе каждого предприятия.

Вообще, проблема распределения квот в нынешних условиях — одна из самых конфликтных во всей деятельности любого рыбохозяйственного комплекса. Не составляет исключения в этом плане и рыбохозяйственный комплекс Приморского края. Ситуация особенно усугубилась в последнее время в связи с объективным снижением ОДУ, и в первую очередь по минтаю. Существующий порядок распределения квот между пользователями предусматривает разработку предложений на региональном уровне с дальнейшим их утверждением в Госкомрыболовстве РФ на федеральном уровне. Критерии такого распределения были определены приказом Роскомрыболовства РФ № 144 от 23 июня 1992 г. и Временным порядком наделения квотами по добыче водных биологических ресурсов. В соответствии с этим порядком наделение квотами должно производиться с учетом целого ряда критериев, которые практически не изменились до последнего времени.

В настоящее время Госкомрыболовством РФ разработан проект временного положения о распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в зонах иностранных государств и в районах действия международных конвенций по рыболовству, а также в Азовском и Каспийском морях с низовьями впадающих в них рек. В этом положении сохранены практически полностью те критерии, которыми руководствовались региональные администрации ранее при распределении квот вылова.

Проблема применения существующих критериев состоит в том, что они большей частью носят декларативный характер и практически не поддаются переводу в цифровые характеристики. Как, например, можно сопоставить критерий удовлетворения нужд личного потребления и возрождения традиционных видов деятельности малочисленных народов Крайнего Севера, обеспечение производства



и поставок пищевой рыбной продукции для государственных нужд, традиционность промысла, участие в исследованиях и освоении новых районов, объектов промысла и орудий лова, строительство рыбопромыслового флота на отечественных верфях, уровень освоения выделенных квот, наличие производственных мощностей и соблюдение правил рыболовства? Что учитывать в первую очередь, а что в последнюю? Как сопоставить критерии друг с другом?

Безусловно, все критерии важны, но применение одного в ущерб другому (а иначе это зачастую невозможно) несет в себе определенную долю субъективизма и возможности обвинения со стороны обделенного предприятия в предвзятом к себе отношении.

В этих условиях мы поставили цель — хотя бы в своем регионе, не отбрасывая все вышеперечисленные критерии, найти какой-то универсальный, который, выраженный в числовом выражении, мог бы дать дополнительную информацию по расстановке приоритетов при распределении квот между предприятиями. Было решено принять за такой универсальный критерий коэффициент сравнительной государственной эффективности использования водных биологических ресурсов.

Название “государственная” в данном случае не дань популярному лозунгу престижности “государственности”, а суть этого определения. Действительно, до настоящего времени государство большую часть водных биологических ресурсов, составляющих по Конституции РФ федеральную собственность, распределяло пользователям бесплатно. Взамен же рассчитывало получить определенную отдачу в виде налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды — Дорожный, Пенсионный, Социального страхования, Медицинского страхования, Фонд занятости, Экологический и др.

По соотношению объемов выделенных квот и сумм обязательных платежей можно определить отдачу рыбаков государству, т. е. государственную эффективность. Причем речь идет не об экономическом эффекте, который может быть получен или фактически получен только рыбацким предприятием или его отдельными членами, а именно об эффективности государственной. Здесь совершенно не учитываются норма прибыли или убыточность того или иного вида промысла.

Для оценки государственной эффективности распределения ресурсов Комитетом рыбного хозяйства было решено определить отдачу в виде налогов с каждой тонны освоенных ресурсов. Причем налоговая отдача должна рассчитываться исходя из суммы начисленных налогов, но не фактически уплаченных. Это связано с тем, что начисленная сумма наиболее объективно отражает обязательные платежи, а фактически уплаченная может

включать в себя оплату задолженностей, т.е. обязательные платежи предыдущего перед отчетным периодом.

Учитывая, что налоговая масса поступает от всей рыбохозяйственной деятельности, без разделения на отдельные объекты промысла, необходимо найти критерий, по которому бы можно было сопоставить разные по ценности объекты. В данном случае ценность объекта промысла может быть определена на основе “минимальных размеров взимания платы за право ведения промыслового лова для российских (в том числе с участием иностранного капитала) юридических лиц в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в 1997–2000 гг.”, утвержденных Госкомрыболовством РФ по согласованию с Минфином РФ.

Приняв за единицу стоимость минтая неикряного, через систему коэффициентов определяем ценность всех остальных объектов промысла. Так, например, для минтая икряного 1999 г. коэффициент будет равен 1,636 (90:55), т.е. 1 т минтая икряного будет эквивалентна 1,636 т неикряного. Для краба камчатского Западно-Камчатской подзоны коэффициент будет равен 41,8 (2300:55), т.е. 1 т этого краба будет эквивалентна 41,8 т неикряного минтая и т.д. Таким образом, представляется возможным свести все неравноценные объекты к одному условному (в данном случае минтаю неикряному) и определить общую добычу через этот один объект.

Разделив расчетную сумму обязательных налоговых платежей на количество добытых тонн условного объекта, можно определить по каждому предприятию долю обязательных налоговых платежей, приходящихся на единую для всех условную тонну добычи. Это дает возможность сопоставить предприятия, имеющие совершенно несопоставимый видовой состав уловов, и определить налоговую отдачу каждой добытой условной тонны по любому предприятию. В свою очередь, это позволит показать государственную эффективность использования водных биоресурсов по каждому предприятию.

Приведенные расчеты показали, что в 1999 г. в Приморском крае среди крупных предприятий наивысшая государственная эффективность использования водных биоресурсов была получена Находкинским БАМРОм, который заплатил с каждой условной тонны выделенных биоресурсов в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды 1479 руб. Низшую государственную эффективность показал ТУРНИФ, заплативший с этой же тонны только 257 руб., или почти в 6 раз меньше.

Данная методика расчетов государственной эффективности была разослана основным рыбацким предприятиям края и в целом получила одобрение, хотя вы-

сказан ряд замечаний и пожеланий. Эта методика не претендует на абсолютную истину в оценке деятельности предприятий, но основой для такой оценки, безусловно, может служить.

Следует отметить, что в средствах массовой информации периодически появляются сообщения о якобы массовых случаях браконьерства и контрабанды рыбопродукции рыбаками, особенно приморскими. Причем приводятся совершенно фантастические цифры таких хищений. По этому поводу хочу напомнить следующее. Еще в 1996 г. до сведения депутатов Государственной Думы компетентными органами была доведена информация о том, что слухи о повальном воровстве российских рыбаков инициируются и распространяются спецслужбами Японии, целенаправленно создающими миф о том, что российские рыбаки не в состоянии самостоятельно и рационально использовать собственные сырьевые ресурсы. Иными словами, мировое общественное мнение постепенно подводится к тому, что россияне сами у себя не могут нормально осваивать биоресурсы, а значит, в соответствии со ст. 62 Конвенции ООН по морскому праву должны будут предоставить доступ к российским биоресурсам другим государствам, т.е. той же Японии. С учетом данного обстоятельства представляется особенно странным слышать такие обвинения со стороны официальных лиц Госкомрыболовства России.

Безусловно, в рыбохозяйственном комплексе есть хищения, как, впрочем, и в других отраслях. Проблема состоит не в том, чтобы постоянно говорить о хищениях, а в том, чтобы ловить расхитителей и примерно их наказывать. И в этом отношении, если на то будет собственная добрая воля, нам самую большую помощь может оказать прежде всего та же Япония, куда в первую очередь сбывают браконьерски добытую и контрабандно провезенную рыбопродукцию.

Остановить хищения, при желании японских властей, достаточно просто. Надо только сообщать российской стороне о каждой выгрузке рыбопродукции в японских портах с российских судов и стоимость такой отгрузки. А здесь, в крае, зная выделенные судные квоты, несложно определить браконьерски добытое это сырье или в пределах лимитов, а через банк проконтролировать поступление валютных средств.

Именно с таким предложением администрация края неоднократно обращалась к японской стороне, но ничего позитивного не добились. Нами в свое время были подготовлены и направлены в Госкомрыболовство РФ соответствующие предложения. Если Япония не только на словах заинтересована в прекращении браконьерства и цивилизованном совместном освоении общей морской акватории, разделенной государственными границами, то и нужно свою заинтересован-



ность подкреплять конкретными поступками. Наши внешнеполитические ведомства должны настойчивее добиваться соглашения о взаимном контроле рыбаков.

Вообще, бороться с браконьерством можно собственными силами, и для этого есть соответствующие предпосылки. По Федеральному закону "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" органы рыбоохраны (ФПС) должны установить контрольные точки, через которые промысловые суда входят и выходят из экономзоны, рыбаки — декларировать вывоз рыбопродукции из экономической зоны, все краболовные суда быть оснащенными системой контроля за перемещением. Иными словами, созданы все условия для контроля за рыбохозяйственной деятельностью промыслового флота. Осталось только заставить все контролирующие органы выполнять возложенные на них функции.

Нас очень беспокоит результативность деятельности в этой области ФПС. В свое время ФПС приложила максимум усилий и вопреки мнению рыбаков добилась передачи от Рыбвода функций охраны водных биоресурсов. В настоящее время, постоянно заявляя о высоком уровне браконьерства, ФПС не довела до суда фактически ни одного случая браконьерства в Приморском крае. Если бы каждый потенциальный нарушитель знал, что в случае поимки его ждет суд с последующей конфискацией судна, масштабы браконьерства сократились бы весьма значительно.

Вместе с тем государственный контроль за экспортом продукции морского промысла, в первую очередь валютоёмкой, может быть более эффективен. В этом плане, бесспорно, заслуживают внимания предложения торгового представителя России в Японии Р.Н. Рузанова по организации экспорта российской продукции из краба. Безусловно, действенный государственный контроль должен осуществляться над экспортом не только краба, но и всей рыбопродукции, направляемой за рубеж. Анализ ситуации с экспортом российской рыбопродукции и постоянный обмен мнениями с производителями, экспортерами и заинтересованными фискальными и правоохранительными органами показали, что наиболее эффективный контроль за экспортом может быть осуществлен через лицензирование по объемам и видам продукции. Еще более оптимальный вариант — создание специализированного экспортного Государственного унитарного предприятия (ГУП). Такое предприятие должно иметь функции спецэкспортера рыбопродукции, в первую очередь валютоёмкой. Представители ГУП должны находиться во всех регионах Дальнего Востока и в странах — импортерах российской рыбопродукции. По-видимому, ГУП для экспорта дальневосточной рыбопродукции должен находиться во Владивостоке —

традиционном рыбохозяйственном центре всего бассейна. Возможен вариант создания ГУП на базе Владивостокского отделения "Соврыбфлот", имеющего большой опыт в проведении экспортно-импортных операций, либо другого предприятия или организации.

Необходимо остановиться еще на одной проблеме. В последние годы мы наблюдаем совершенно поразительный рост сепаратизма, местничества, который охватил большинство регионов нашей страны. Применительно к регионам Дальнего Востока это выражается в следующем. По-своему трактуя принятые законы "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" и "О континентальном шельфе Российской Федерации", администрации отдельных северных регионов Дальнего Востока проводят целенаправленную работу по распределению квотируемых видов рыб и нерыбных объектов промысла преимущественно своим регионам, а остальным по остаточному принципу. Такая политика наносит значительный ущерб экономике страны в целом, так как имеющиеся производственные мощности в Приморском крае систематически остаются недозагруженными. Одновременно предпринимаются попытки создать новые мощности в тех регионах, где имеется сырье, но отсутствует соответствующая инфраструктура, привлекака для этого дополнительно крупные финансовые ресурсы.

Приморский край никогда не претендовал и не претендует на ресурсы, традиционно составлявшие основу жизнедеятельности коренных народов северных регионов. Речь идет о таких объектах, как лососевые и пресноводные рыбы, а также морской зверь. Но когда начинают распределять между регионами квоты на минтай или на краб, которыми всегда в наибольшей мере занимались именно рыбаки Приморья, то и здесь, по-видимому, традиционность промысла должна учитываться в первую очередь. Ведь отдачу от реализации лимитов получают не края и области, а отдельные коммерческие структуры.

Общегосударственные интересы требуют, чтобы Правительство Российской Федерации жестче отстаивало федеральную политику в распределении ресурсов, имея в виду распределение квот, обеспечивающее полную загрузку имеющихся мощностей, устранение спекуляции биоресурсами на межрегиональном уровне, повышение эффективности общественного рыбохозяйственного произ-

водства, укрепление продовольственной безопасности страны.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что администрация края на своем уровне и в рамках имеющихся полномочий добивается максимальной государственной эффективности использования выделенных краю квот на добычу водных биоресурсов.

Вместе с тем большая часть проблем, существующих на бассейне, может быть решена только на федеральном уровне. В целях рационального использования сырьевых ресурсов, снижения уровня криминальности, нормализации ситуации на бассейне, повышения государственной эффективности использования этих водных биоресурсов и в конечном итоге обеспечения достаточного уровня продовольственной безопасности России необходимо следующее:

1. Решить на федеральном уровне вопрос перевода всей акватории Охотского моря под юрисдикцию России. Запретить здесь работу иностранного флота.

2. Добиться на межправительственном уровне соглашения между Россией и Японией о взаимном предоставлении информации о мероприятиях по борьбе с браконьерством и контрабандой.

3. ФПС России следует жестче контролировать промысел водных биоресурсов, доводя каждую поимку браконьера до логического судебного решения.

4. Рассмотреть вопрос о целесообразности создания Государственного унитарного предприятия для экспорта рыбопродукции (прежде всего валютоёмкой), наделив его функциями спецэкспортера.

5. Работа ФГУП "Национальные рыбные ресурсы", в обязанности которого входит торговля российскими квотами, должна контролироваться правительством. Цены на реализуемые квоты вылова водных биоресурсов должны утверждаться Правительством РФ. Объем квот, реализуемый для создания фонда поддержки науки, органов рыбоохраны и т.д., должен быть экономически обоснован и доведен до сведения руководителей регионов, где эти объемы изымаются.

6. Госкомрыболовству РФ до принятия любого решения, кардинально меняющего эффективность работы отрасли (аналогично приказу № 6 от 13 января 2000 г.), необходимо согласовывать все принципиальные позиции с рыбохозяйственными регионами, несущими ощутимые издержки от поспешных решений.

## РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2000 года № 984-р Холод Леонид Иванович назначен заместителем председателя Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству.