

О ПЛАТНОМ ПОЛЬЗОВАНИИ РЫБНЫМИ ЗАПАСАМИ

Канд. экон. наук, заслуженный работник рыбного хозяйства Российской Федерации В.К.Киселев

В Межведомственной ихтиологической комиссии РАН, Минприроды России и Роскомрыболовства в марте 1996 г. состоялось заседание Научно-консультативного совета (НКС) по экономике рыбного хозяйства.

Совет обсудил информацию руководителя темы канд. экон. наук В.А.Борисова "Разработка методических основ введения дифференцированного платного пользования водными биологическими ресурсами и разработка системы платежей по отдельным видам биоресурсов". Эта работа отражает взгляды специалистов, поддерживающих введение платного рыболовства в практику хозяйствования. Совет обратил внимание на то, что результаты исследования интересны с точки зрения наработки механизмов осуществления платы за ресурсы, но оставляют открытым основной вопрос о целесообразности и правомерности самой платы. Введение платы основывается лишь на предположении о том, что она снижает возможность чрезмерной эксплуатации и подрыва рыбных запасов.

Участники заседания НКС отметили, что разработка методических и других материалов по платному рыболовству без всестороннего исследования может привести к негативным последствиям. Подготовка механизмов оценки и тем более системы платежей может быть воспринята как позитивное отношение к платному пользованию рыбными запасами. Между тем для отрасли, нуждающейся в дотациях и других мерах государственной поддержки, изъятие дополнительно к действующим налогам, отчислениям и сборам еще 0,9–1,2 трлн руб. (именно эта сумма применительно к ценам 1995 г. называется авторами разработки) может привести к уменьшению улова и дополнительному ограничению сбыта продукции, снижению потребления рыбных продуктов на душу населения в России.

НКС рекомендовал Комитету Российской Федерации по рыболовству не форсировать введение платы за используемые рыбные запасы до выяснения ее целесообразности для отрасли и населения России.

Для выявления целесообразности введения платы за биоресурсы необходимо принять во внимание:

крайне неблагоприятное экономическое положение отрасли, рентабельность продукции которой в 1995 г. не превышала 10 %. Рост цен на топливо, средства производства, используемые для промысла рыбы, подняли ее себестоимость до предела покупательной способности населения. Несоответствие цен на потребляемую продукцию ведет к дезорганизации работы рыбного хозяйства, потере продовольственных ресурсов страны. В этих условиях введение платы за пользование рыбными ресурсами может окон-

чательно разорить рыбодобывающие организации;

кризисную ситуацию, сложившуюся в рыбном хозяйстве внутренних водоемов, которое несет бремя расходов на содержание рыбоводных хозяйств, построенных для возмещения ущерба, причиняемого природным ресурсам (рыбным запасам) различными предприятиями и объектами других отраслей. Около 50 % современного улова во внутренних водоемах составляет рыба, выращенная в товарных хозяйствах, а половина остальной части улова, добываемой в естественных водоемах и водохранилищах, получена благодаря рыбозаводным заводам и нерестово-выростным хозяйствам, выпускающим молодь для постоянного пополнения запасов. Это требует значительно больших затрат на 1 т улова по сравнению с морским промыслом. По существу государство уже возложило на рыбное хозяйство расходы на содержание сотен рыбхозов, выращивание рыбы. В прежние годы для возмещения ущерба, причиняемого рыбным запасам, строился рыбхоз и Министерству рыбного хозяйства выделялись лимиты на его содержание, поэтому особых проблем не возникало, так как все регулировалось в плановом порядке. Теперь, когда начали действовать механизмы рынка, этот груз необходимо переложить на тех, кто вызвал необходимость компенсаций, и тем более не устанавливать плату за ресурсы для отрасли;

несоответствие рассчитанной возможности изыскания в рыболовецких организациях суммы 0,9–1,2 трлн руб. для платы за ресурсы с необходимостью обращаться к Правительству Российской Федерации с обоснованием просьб о финансовой поддержке отрасли;

нереальность расчетов сторонников платного пользования рыбными запасами на возвращение в отрасль сколько-нибудь значительной части платежей, собранных за ресурсы. В ст. 52 Закона о животном мире уже предусмотрено распределение сборов за пользование животным миром между федеральным (40 %) и местным (60 %) бюджетами. Как справедливо указывает д-р экон. наук Ю.А.Шпаченков в работе "Управление использованием, охраной и воспроизводством водных биологических ресурсов" (ВНИЭРХ, 1996), "администрация регионов идет по весьма несложному, но довольно пагубному пути – социальные и другие проблемы местного характера предполагается решать путем элементарного разбазаривания сырьевых ресурсов (будто биологические или какие-либо другие ресурсы)". Федеральный бюджет систематически недодает отрасли причитающиеся ей средства на воспроизводство рыбных запасов;

расходы, связанные с организацией сбора, переводами и использованием платежей;

опыт введения в 1991 г. платы за пользование животным миром в Ленинградской области, который еще раз показал разруши-

тельную силу денег и привел к резкому сокращению запасов диких животных;

предусмотренные российским законодательством льготы, вплоть до полного освобождения от платы отдельных категорий пользователей природными биологическими ресурсами;

другие аспекты этой проблемы.

Работники органов рыбоохраны предполагают, что введение платного рыболовства улучшит финансирование работ по охране и воспроизводству рыбных запасов. Ученые-биологи надеются на увеличение расходов на науку. Многие, искренне заботящиеся о сохранении рыбных запасов люди верят в то, что платное пользование ресурсами сдержит промысел, приостановит или даже исключит чрезмерное изъятие запасов.

К сожалению, хорошими намерениями сторонники платного пользования рыбными ресурсами выстилают дорогу к экономическому подавлению рыболовства.

Может, кому-то покажется парадоксальным, что именно рыболовство содействует увеличению рыбных запасов. О платности природных биологических ресурсов все говорят применительно лишь к той части ресурсов, которая служит сырьевой базой рыболовства. Она создана отраслью в результате многолетних усилий рыбохозяйственной науки, рыбоохраны, инженеров, организаторов производства. Без рыболовства, без его экономических интересов деятельность всех других звеньев рыбного хозяйства не имеет смысла. Именно для обеспечения рыболовства сырьевой базой промысловые разведчики, ученые, промысловики, технологи, судостроители, гидроакустики, многие другие специалисты наращивали сырьевую базу рыбного хозяйства, позволившую поднять уловы рыбы в СССР до 1,6 млн т в 1950 г., 3,0 млн в 1960 г., 7,0 млн в 1970 г., 9,5 млн в 1980 г. и 11,0 млн т в 1990 г. Развивается рыболовство – развивается и весь аквапромышленный комплекс, каким является рыбное хозяйство.

Рыболовство как фундамент обеспечивает жизнеспособность отрасли и питает бюджет и федеральные фонды, которые и без нововведений получают в виде налогов и отчислений более четверти стоимости товарной продукции, произведенной предприятиями отрасли.

Отдельные экономисты считают возможным введение платы за пользование запасами только особо ценных рыб. Но более внимательное изучение такого варианта свидетельствует о его неприемлемости. Включение запасов этих рыб в финансовый оборот открыло бы к ним доступ коммерческих структур, преследующих свои корыстные интересы, многократно усилило бы пресс на рыбные запасы и охраняющие их службы. Кроме того, в результате промысла ценных видов рыб отчисляется большая сумма налога на прибыль. Еще одна особенность экономики промысла заключается в том, что добывающие организации нередко компенсируют доходностью, например вылова осетровых рыб, убыточность промысла мелкочастиковых рыб, без вылова которых ухудшился бы видовой состав рыбных запасов, не было бы основной массы улова, которую составляют отнюдь не осетровые и лососевые виды.

Напомним, что без учета особенностей состава затрат, включаемых в себестоимость добычи рыбы и производство продукции, некоторым экономистам казалась очевидной целесообразность введения в 1992 г. 40 %-ных ставок акцизов на продукцию ценных видов рыб и морепродуктов, которые ныне отменены. Такая же участь, несомненно, ожидает и введение платы за используемые биологические ресурсы. Но нельзя допустить, чтобы до того, как разрушительная сила нововведения станет очевидной для всех, она успела причинить ущерб отрасли.

Среди добывающих организаций есть отдельные экономические крепкие хозяйства, имеющие дополнительный доход, образующийся рентными факторами, например лучшими по качеству и местонахождению ресурсами. Но и этот доход не следует изымать из отрасли. Целесообразно использовать его для поддержки промысла на худших участках. Механизмом такого использования сверхприбыли в 80-е годы уже владело Министерство рыбного хозяйства СССР. В настоящее время с участием Государственной налоговой службы России и Минфина России отработывается механизм добровольной прямой передачи рыбодобывающими организациями части своих средств на осуществление рыбоводно-мелиоративных мероприятий с целью пополнения рыбных запасов. При желании этот механизм может быть распространен на другие сферы деятельности, содействующие росту объемов производства, увеличению в конечном счете душевого потребления рыбы, как это предусмотрено федеральной программой развития рыбного хозяйства Российской Федерации до 2000 года "Рыба", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации в сентябре 1995 г. Такой механизм мог бы быть использован для восстановления прибрежного лова, освоения новых объектов промысла.

За пользование рыбными запасами населению, которому по закону принадлежат все природные ресурсы на территории России, пришлось бы расплачиваться суммой, намного превышающей ранее упомянутый триллион рублей, так как сборы, включенные в себестоимость продукции, пройдя через все начисления обернутся для покупателя изъятием из его кошелька не одного триллиона рублей, углублением обнищания населения. Полагаю, что продажа населению принадлежащих ему же природных ресурсов противоречила бы здравому смыслу, Конституции Российской Федерации, наконец, правам человека.

В январе текущего года против платного пользования рыбными запасами выступил Российский союз охотников и рыболовов. По поручению Президента Российской Федерации Минфин России рассмотрел и поддержал просьбу Росрыболовсоюз об освобождении его предприятий от платы за пользование животным миром, в том числе рыбными запасами. Готовится закон по этой проблеме. А ведь оснований для бесплатного пользования природными ресурсами у предприятий рыбного хозяйства несопоставимо больше, чем у любителей-рыболовов.

Следует различать правовые особенности платного предоставления части общенародных ресурсов в индивидуальное пользование, например охотникам, рыбакам-любителям или спортсменам, и платность ресурсов для добывающей промышленности, работающей на удовлетворение потребностей населения – собственника этих ресурсов, создающей продовольственный фонд страны. Но, как видим, даже и в случае частного присвоения общественных ресурсов изыскана возможность в установленном законом порядке освободить рыбаков-любителей, предприятия Росрыболовсоюза от платы за используемые природные ресурсы. Тем более это необходимо для отечественных рыбодобывающих организаций.

В 1995 г. губернатор Нижегородской области Б.Е.Немцов, отмечая неурегулированность в федеральном законодательстве вопроса о плате за пользование рыбными ресурсами, обратился в Правительство РФ с просьбой разрешить ввести в порядке эксперимента такую плату местными нормативными документами. Но получил отказ. Распоряжением от 12 марта 1995 г. № 359-р Правительство России приняло решение о проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по выработке механизма введения платы за пользование только охотничьими ресурсами. Мы считаем, что нет необходимости в новых экспериментах, чтобы

убедиться – плата за природные ресурсы никогда не останавливает рост их использования. Практика хозяйствования располагает бесчисленными доказательствами огромных потерь уже добытых и имеющих высокую цену нефти, газа, древесины и т.д. Нередко введение платы даже стимулирует расхищение ресурсов, если появится возможность получить соизмеримую или большую выгоду от эксплуатации природы.

К сожалению, в отдельных регионах местные органы власти, не встречая аргументированных возражений рыбохозяйственных организаций и вопреки общероссийским законам, уже устанавливают плату за пользование рыбохозяйственными водоемами и рыбными запасами, водными ресурсами. Так, Марийский рыбокомбинат в Республике Марий Эл был вынужден заплатить в IV квартале 1995 г. 26,4 млн руб. при вылове в этот период 40 т рыбы. Незаконным поборам содействует несовершенство существующих законодательных актов – противоречивость, недосказанность некоторых формулировок при разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо последовательно проводить в жизнь положение Указа Президента РФ "О федеральных природных ресурсах" от 16 декабря 1993 г. № 2144, в котором записано, что виды животных, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, пограничные и трансграничные водные объекты могут относиться к федеральным ресурсам. Этот принцип разделения ресурсов на местные и федеральные должен найти более четкое изложение в конкретных договорах Российской Федерации и ее субъектов о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий.

Сторонники платного пользования ресурсами считают, что сдерживающее влияние цен окажется тем большим, чем выше плата за природные ресурсы. Какая же плата за природные ресурсы должна быть назначена? В этом вопросе у сторонников денежной оценки нет общего мнения. Академик С.Г.Струмилин и его последователи считают, что цены на природные ресурсы должны определяться в соответствии с законом стоимости, т.е. общественной стоимостью затрат на их освоение: чем больше затраты на освоение, тем выше цена природных ресурсов.

Если будет принято предложение об оценке природных ресурсов по общественным затратам на их освоение, то это может привести к истреблению легкодоступных ресурсов и неосвоению более трудоемких ресурсов. Для рыбного хозяйства такой подход означает большую плату за запасы каспийской кильки, освоение ко-

торой требует крупных капитальных вложений и больших текущих затрат, и меньшую плату за запасы осетровых, которые сами подходят к рыбацкому стану, попадают как "прилов" во время промысла частиковых рыб.

Академик Н.П.Федоренко и его сторонники предлагали осуществлять плату за ресурсы в соответствии с их дефицитностью: чем более истощены природные ресурсы, тем выше их цена. Этот подход к проблеме природопользования опасен тем, что может привести к чрезмерной эксплуатации так называемых "недефицитных" ресурсов и создать предпосылки для возникновения дефицита. Необходимость введения мер по охране природы в системе таких оценок возникает только при очевидном дефиците какого-либо вида природных ресурсов. Такая оценка рыбных запасов приведет к совершенно противоположному (по сравнению с ранее рассмотренными предложениями) соотношению платы за использование запасов кильки и осетровых рыб.

Существуют и другие рекомендации по определению платы за природные ресурсы. Все они противоречивы, уязвимы и не способны предотвратить истребление естественных богатств.

В пределах допустимого вылова рыбы нет нужды сдерживать промысел путем введения платы за ресурсы. Это противоречило бы принципу рационального использования водных биологических ресурсов. Специфика охраны и регулирования возобновляемых ресурсов требует не сдерживания промысла, а предотвращения изъятия выше допустимого предела. До этого предела необходимо поощрять изъятие той части биомассы, которая определена величиной допустимого вылова и по существу представляет собой проценты с капитала, каким являются рыбные запасы. Коллегия Роскомрыболовства не раз отмечала как негативный факт неполное использование выделенных квот и лимитов на промысел рыбы.

Совсем другое дело – плата за водные биологические ресурсы, используемые иностранными рыбаками в пределах квот, выделяемых им в соответствии с межгосударственными соглашениями. Здесь плата за ресурсы осуществляется в соответствии с нормами международного права, со сложившейся практикой промысла в исключительных экономических зонах иностранных государств и не вызывает сомнений.

Изъятие рыбы сверх допустимой величины требует другого подхода. Оно должно рассматриваться как нарушение нормального режима рыболовства и наказываться штрафами, другими мерами преследования нарушителей и не может регулироваться платностью ресурсов.

Мы считаем, что защита рыбной отрасли от введения платы за водные биологические ресурсы для отечественных рыбаков должна стать важной составляющей государственной политики в области развития рыбного хозяйства России.

Уважаемые читатели!

Напоминаем вам, что отделения связи Роспечати продолжают принимать подписку на журнал "Рыбное хозяйство" на II полугодие 1996 г. (№ 5 и 6).

Для индивидуальных подписчиков (индекс 70784) стоимость одного номера 10000 руб., двух – 20000 руб.; для предприятий и организаций (индекс 73343) – соответственно 100000 руб. и 200000 руб. (без услуг почты).

Москвичи могут оформить подписку в редакции (где и будут получать журналы) – в этом случае не нужно оплачивать почтовые расходы.

Наш адрес: 107807, ГСП-6, Москва, Б-78, ул. Садовая-Спасская, 18. Телефон 207-10-30.