

ДИСКУССИИ

УДК 338.242.4.025.88

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ
ОТЕЧЕСТВЕННОГО РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА**

© 2016 г. Г. А. Волошин

*Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии,
Москва, 107140*

E-mail: Voloshin_gregory@mail.ru

Поступила в редакцию 21.10.2015 г.

Государство, обладающее богатыми запасами ресурсов, имеет уникальные потенциальные возможности в реализации экономических, общественных и социальных задач. Однако возможно это только тогда, когда при эксплуатации государственных ресурсов общественный интерес преобладает над частным. В качестве эффективной модели извлечения максимальной пользы государства от эксплуатации таких запасов может выступать вертикально-интегрированная структура на основе государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: природные ресурсы, общественный интерес, эксплуатация природных ресурсов.

Россия благодаря своему географическому положению обладает внушительными по объему и разнообразию запасами водных биоресурсов, что наделяет наше государство уникальными потенциальными возможностями в реализации экономических, общественных и социальных задач.

Грамотное, по-хозяйски взвешенное и научно обоснованное использование такого потенциала способствовало бы повышению благосостояния и качества жизни всего населения страны, обеспечению устойчивых темпов качественного экономического роста, усилению конкурентных позиций в мире, развитию человеческого капитала, стабилизации экологической обстановки. Однако это возможно только тогда, когда при эксплуатации государственных ресурсов общественный интерес преобладает над частным.

В современной истории отечественной рыбной отрасли наблюдалось два основных направления развития.

Первое заключалось в образовании отрасли экономики как таковой. В СССР были созданы отраслевая структура управления и все производственные фонды, вклю-

чая добывающие мощности, порты, переработку, сбыт, организацию и обеспечение научно-исследовательских работ в области рыболовства и океанографии. В дальнейшем государство самостоятельно эксплуатировало созданный комплекс. Кстати, флот рыбной промышленности обладал важной особенностью — возможностью использования его в двойном назначении на случай военных действий, что играло значительную роль даже в относительно спокойное время и не раз было на практике востребовано государством.

Существуют различные оценки целесообразности и эффективности работы рыбной промышленности. Автор статьи придерживается мнения о том, что, несмотря на значительные затраты, советский рыбопромышленный комплекс, способный к самофинансированию и расширенному воспроизводству, поддерживал высокий уровень социального обеспечения занятых в отрасли граждан, способствовал развитию прибрежных территорий (в свою очередь это положительно влияло на укрепление внешних границ государства), в достаточной степени обе-

спечивал продовольственную независимость и безопасность страны, контролировал доход государства от экспорта конкурентоспособных товаров через собственную единую сбытовую сеть. Помимо того, функционирование системы также стимулировало развитие других отраслей экономики, высокий темп развития отраслевой науки (в том числе в сфере техники, технологии, биологии), а также изучение ресурсов Мирового океана, что чрезвычайно важно в современных условиях нарастающей борьбы за ресурсы.

Смена политического строя в стране развернула вектор развития отрасли. Вернее сказать, на этом, **втором**, этапе развитие закончилось. Начался медленный регресс отрасли. Созданное десятилетиями было произвольно разобрано на составляющие. Нарушилась технологическая последовательность. Появилось большое количество самостоятельных экономических субъектов, преследующих исключительно собственную выгоду любым путем. Вместе с тем руководство многих частных добывающих предприятий ранее не имело опыта управления, не было знакомо со спецификой отрасли. К тому же, производственные фонды образовавшихся компаний требовали постоянных финансовых вложений, на что новый бизнес оказался объективно неспособным. В свою очередь это побудило рыбаков к поиску сомнительных путей получения финансовых средств; многие из новых компаний через аффилированные структуры сменили собственников и главных получателей выгоды в лице иностранного капитала, которые тем самым получили неконтролируемый доступ к ресурсам России.

В настоящее время отечественное рыболовство интегрировано в систему мирового оборота рыбной продукции как поставщик качественного дешевого сырья. Одновременно население страны является потребителем иностранных рыбных товаров, произведенных из российского же сырья или иностранного сырья искусственного происхождения.

Отказавшись от самостоятельной эксплуатации водных биоресурсов и наделив

бизнес исключительным полным правом на это, государство лишилось возможности немалых доходных поступлений в бюджет.

Какую же выгоду извлекает государство из имеющихся возможностей, сформированных на основе обладания запасами водных биоресурсов, от предоставления бизнесу прав на их эксплуатацию?

1. В соответствии с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (2004), пользователь за право на добычу водных биоресурсов оплачивает в бюджет сбор в соответствии с установленной ставкой. Величина ставок сбора статична и не зависит от экономической ситуации, рыночной цены реализации товара (улова), курса рубля к другим валютам (Налоговый кодекс..., 2000).

Оставаясь неизменной, ставка может составлять 5% и менее от цены реализации улова в портах сдачи. При этом пользователь водных биоресурсов не обременен государством никакими обязательствами, связанными с местом, ценой, количеством реализации произведенного товара (улова) на внутреннем рынке.

Поэтому значительная часть продукции из добытых российскими пользователями биоресурсов ориентирована на экспорт. Девальвация рубля усиливает привлекательность экспорта еще больше. При неизменных расходах в национальной валюте и доходе в иностранной валюте рублевые доходы увеличиваются. Но потенциал иностранных рынков тоже имеет пределы, всю продукцию реализовать на экспорт невозможно. Возникает стремление получить прибыль на внутреннем рынке, сопоставимую с прибылью, получаемой от экспорта в условиях падения курса рубля. Это ведет к повышению цен на внутреннем рынке.

Но при росте рыночной цены рыбной продукции доход государства остается неизменным, а его доля в общем объеме дохода от реализации продукции сокращается. При этом страдает и население, так как рост цен вынуждает его сокращать потребление рыбной продукции.

Начиная с 2009 г. средний ежегодный доход федерального бюджета от предоставления в пользование объектов водных биологических ресурсов, включая внутренние водные объекты, составил 412 млн рублей. Необходимо обратить внимание на то, что это плата за федеральные ресурсы всей отрасли.

2. Экспорт рыбного сырья, в свою очередь, стимулируют существующие низкие ставки вывозных таможенных пошлин. Государство стабильно теряет выгоду от неограниченного и нерегулированного экспорта продукции с низкой степенью обработки.

Расчет показывает, что в 2014 г. от экспорта рыбной продукции, в том числе пищевой и непищевой, в доход государства в соответствии с утвержденными ставками вывозных таможенных пошлин (Об утверждении ставок..., 2013) получено около 55 млн долларов США, или 2,1 млрд рублей. Цифра «огромная»! Особенно если учесть, что общая стоимость экспорта составила 3,8 млрд долларов США, или 148,9 млрд рублей. При этом основная часть продукции, поставляемой на экспорт, это мороженая рыба — продукция с низкой степенью обработки, следовательно, и с наименьшей ценой реализации.

3. Третья часть дохода бюджета от деятельности рыболовных компаний — это налоги и сборы, обязанность уплаты которых лежит на всех коммерческих организациях, занятых в экономике всех видов деятельности. Выделять эту статью пополнения госбюджета особого смысла нет. В этом отношении рыбопромышленник ничем не отличается от кондитера или металлурга.

В 2008 г. в ходе второй заявочной кампании по определению права пользования водными биоресурсами было выделено 6487 долей промышленной добычи водных биоресурсов для 1058 пользователей по всем рыбохозяйственным бассейнам (Волошин, Кричевский, 2014).

Ежегодно количество пользователей меняется, значительная часть из них находится в состоянии постоянной реорга-

низации. Такая нехитрая комбинация дает возможность ухода от санкций и ответственности, установленных законодательством. К примеру, можно обойти закон в части установленного минимального уровня освоения выделенного объема добычи и сохранить право пользования водными биоресурсами. Организация, в отношении которой есть риск применения принудительного прекращения права, может быть ликвидирована собственником, который затем, реорганизовавшись, создаст несколько новых компаний. При реорганизации активы предприятия-нарушителя, в том числе и права на пользование водными биоресурсами, разделяются между новыми компаниями. В итоге такой комбинации право на промышленную добычу остается у прежнего владельца.

При других вариантах реорганизации может осуществляться ненаблюдаемый оборот прав пользования водными биоресурсами. В данном случае право передается третьим лицам на возмездной основе, причем внешне вполне законно. По сути, такая передача права пользования водными биоресурсами законом не предусмотрена, так как при этом происходит получение личного дохода за счет торговли государственной собственностью. Это впоследствии тоже может вызвать рост стоимости продукции.

Возросшее количество самостоятельных пользователей снижает эффективность эксплуатации ресурсов, повышает показатели производственных издержек, хуже регулируется.

Вместе с тем морское промышленное рыболовство требует крупных финансовых затрат, чего не могут позволить себе малые и средние организации. А следовательно, они не в состоянии эффективно заниматься этим видом деятельности и конкурировать на одних и тех же условиях с крупными компаниями, которые имеют развитую инфраструктуру, мощную капитализацию и соответствующие производственные фонды, при этом крупные организации социально ориентированы в большей степени, чем малые.

Низкая стоимость ресурса, отсутствие обязательств перед государством по наполнению внутреннего рынка, нерегулируемые цены, низкие ставки вывозных таможенных пошлин, свободный экспорт, отсутствие нормы прибыли делают рыболовство очень привлекательным видом деятельности. Желających заняться им предостаточно. Но при существующей системе управления отраслю владельцы прав пользования водными биоресурсами — это, по сути, «вечное» закрытое сообщество, извлекающее наибольшую выгоду от использования федеральных ресурсов. Каждый самостоятельный субъект предпринимательства преследует исключительно собственный коммерческий интерес — неконтролируемую прибыль. На решение социальных, общественных задач коммерческие предприятия не ориентированы по своему определению. Решение таких задач в полном объеме остается обязанностью государства.

Отрасль не выполняет также одну из основных своих функций — участие в обеспечении продовольственной безопасности страны. Несмотря на то что продукция переработки водных биоресурсов широко представлена на рынке, в условиях ограниченности других видов продовольственных товаров и сокращения доходов она становится малодоступной для населения из-за роста цен.

Поступающие средства в бюджеты разных уровней от эксплуатации ресурсов бизнесом обеспечивают достаточно низкий уровень дохода государства. Вместе с тем сама существующая система управления отраслью требует значительного бюджетного финансирования, в том числе на содержание центрального аппарата и его региональных отделений. Немалых бюджетных расходов требует и развитие отраслевой науки, проведение мониторинга промысловых запасов водных биоресурсов и среды их обитания, а также финансирование средних и высших учебных заведений для подготовки специализированных кадров для отрасли. Все эти функциональные направления отрасли чрезвычайно важны.

Однако сложившаяся картина выглядит по меньшей мере странно. По статистическим сведениям по рыбной промышленности России (Яновская и др., 2014, 2015) и данным Казначейства России об исполнении федерального бюджета (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta>), Федеральное агентство по рыболовству за период с 2008 по 2014 гг. (за 7 лет) израсходовало 92,816 млрд рублей. За тот же период в бюджет, включая сборы за пользование объектами водных биоресурсов, доходы, полученные от реализации долей квот на аукционе, платы за пользование водными биоресурсами по межправительственным соглашениям, а также доходы от конкурсов на предоставление рыбопромысловых участков, поступило 19,176 млрд рублей. Таким образом расходы четырехкратно превышают доходы.

Это только прямые расходы, но существуют еще и сопутствующие. К примеру, практически никто не упоминает о том, что в обеспечении контроля рыбопромыслового флота участвует пограничная служба ФСБ России. На эти цели также требуется расходование немалых бюджетных средств.

Таким образом, за прошедшие более чем два десятилетия отечественное рыбное хозяйство на фоне экономических кризисов растеряло весь потенциал, созданный до этого. Ситуация усугублялась еще и частыми переподчинениями управляющего отраслью государственного органа разным ведомствам, а также частой сменой руководства. К тому же в последнее десятилетие и кадровый состав руководства разных уровней оставлял желать лучшего. К сожалению, пока ситуация остается прежней.

В настоящее время началась подготовка документов к кампании 2018 г. по определению права пользования водными биоресурсами на последующий пятнадцатилетний период. Активно обсуждаются разные предложения по изменению условий предоставления права пользования водными биоресурсами; предложения о новых видах квот, целевое использование которых позво-

лило бы ускорить темпы развития регионов, запустить процесс обновления флота, развить береговую переработку. Но предлагаемые нововведения не в состоянии изменить ситуацию к лучшему. Все предложения направлены на реструктуризацию объемов права доступа к ресурсам с целью получения более крупного «куска пирога» отдельными участниками процесса рыболовства, на возможность передела бизнеса в пользу новых «игроков» и закрепления гарантий соблюдения их интересов на длительный период времени. Несмотря на то что предлагаемые корректировки «правил игры» ничего не меняют и попытки развить отрасль таким путем неэффективны, они все равно находят поддержку на разных уровнях руководства отрасли.

Задача, которую нужно решать сейчас, заключается в создании условий, которые позволят государству извлекать максимальную выгоду от эксплуатации водных биоресурсов. Реализовать это можно только при непосредственном активном участии государства. Назрела необходимость вернуть управление добровольно утерянной отраслью.

В качестве альтернативного варианта может быть принят проект развития отрасли путем создания вертикально-интегрированных структур на основе государственно-частного партнерства. Вертикально-интегрированные структуры подразумевают объединение предприятий, которые используют все этапы технологического процесса: добычу, переработку, маркетинг и реализацию готового продукта. Общей целью такой структуры будет являться оптимизация хозяйственно-экономической деятельности, сокращение издержек, максимизация нормы прибыли.

Потребуется укрупнение добывающих компаний, количественное сокращение самостоятельных пользователей, обладающих исключительным правом на добычу водных биоресурсов. Без сомнения, это положительно скажется на способности отрасли к регулированию, улучшит ее управляемость.

Основой объединения должны стать материально-технические ресурсы, производственные мощности добывающих компаний, консолидированных по бассейновому принципу, принципу основных объектов или видов промысла, типов судов (к примеру, тунцеловы, кальмароловы, перерабатывающий флот).

В качестве первичной базы для создания укрупненных предприятий могут выступить эффективные, наиболее крупные существующие пользователи, имеющие достаточно мощный технический потенциал и хорошо развитую структуру управления. Эти предприятия в итоге и должны стать основными пользователями, администраторами и контролерами использования отдельных объектов промысла.

В целях долевого финансирования инвестиционного проекта следует провести акционирование таких предприятий. Объединяя свои производственные мощности, остальные добывающие компании войдут в состав вновь созданного предприятия на правах акционеров в соответствии с оценкой стоимости вносимых активов.

Основным условием создания производственно-добывающих объединений должно стать государственное участие в качестве акционера. Этим государство обеспечит свою основную функцию — контроль. Бюджетные средства, направленные на развитие отрасли, которые в настоящее время размазываются по тысячам пользователей, будут использоваться эффективней и направляться на достижение конкретных целей.

Созданные общества компаний-акционеров с государственным участием в соответствии с потенциалом запасов водных биоресурсов и потребностью производства произведут изъятие лишних, в том числе физически изношенных и морально устаревших активов. Полученные средства от их реализации станут собственными инвестициями в процесс обновления производственных фондов отрасли, в том числе флота и береговых перерабатывающих производств.

Структура новых компаний будет включать в себя централизованное регулирование добычи путем планирования деятельности, материально-технического снабжения, производства продукции, ее реализации, в том числе на внутренний рынок и на экспорт.

Это позволит усовершенствовать управление отраслью, ввести систему объективного прогнозирования показателей отрасли и планирования ее деятельности, сократить производственные издержки, создаст возможность внедрения системы государственного заказа на продукцию из водных биоресурсов, сделает более прозрачной систему ценообразования на эту продукцию, упорядочит экспорт, повысит доходы государства от эксплуатации ресурсов, будет способствовать улучшению социально-экономической структуры регионов.

Организации, не вошедшие в объединенные компании, могут продолжить самостоятельную деятельность. Основной их деятельностью будут работы, выполнение которых крупным компаниям экономически нецелесообразно. В первую очередь это освоение таких объектов, добыча которых ведется свободно, имеющих в настоящее время малую интенсивность эксплуатации при больших запасах, а также объектов, востребованных в относительно небольших количествах. Также мелкие компании могут заниматься оказанием услуг крупным компаниям по добыче водных биоресурсов на различных условиях. Деятельность малых самостоятельных компаний будет способствовать обеспечению прибрежных регионов продукцией первичной обработки.

Государственному отраслевому ведомству при этом необходимо будет расширить спектр полномочий для принятия стратегических отраслевых решений. Помимо деятельности по утверждению объема добычи и распределению его по пользователям необходимо заниматься определением требуемых показателей работы отрасли, учитывающих действительную потребность внутреннего рынка; с целью максимизации

эффективности использования биоресурсов готовить рекомендации по объему и составу импорта и экспорта в зависимости от спроса, сложившейся ситуации на внутреннем рынке, национальной политики государства; поддержкой отраслевой науки; разработкой программ освоения новых промысловых запасов, в том числе в открытой части Мирового океана.

Реализация проекта позволит:

- эффективнее эксплуатировать ресурсы в соответствии с принципами устойчивого развития;
- вывести отрасль на качественно новый уровень развития, включая добычу водных биоресурсов, производство продукции и реализацию рыбных товаров;
- повысить инвестиционную привлекательность отрасли;
- увеличить доходы бюджетов разных уровней;
- осуществлять контроль и сделать отрасль более прозрачной;
- обеспечить продовольственную безопасность страны в своем сегменте потребления, в значительной степени уменьшить зависимость от импортных товаров;
- сократить объем сырьевого экспорта и увеличить экспорт продукции с высокой степенью обработки, востребованной на внешних рынках;
- ускорить обновление основных производственных фондов отрасли;
- повысить социальные гарантии для занятых в отрасли и создать условия для развития прибрежных территорий;
- обеспечить развитие отраслевой науки.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Волошин Г.А., Кричевский С.В. Регулирование устойчивого развития морского промышленного рыболовства в России: Проблемы и перспективы. М.: ЛЕЛАНД, 2014. 216 с.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. II. Ст. 3340 // Собрание за-

- конодательства РФ. 07.08.2000. № 32. (http://www.consultant.ru/)
- Федеральный закон № 166-ФЗ от 20.12.2004 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Ч. I. Ст. 5270 // Там же. 27.12.2004. № 52 (http://www.consultant.ru/)
- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов правительства Российской Федерации» № 754 от 30.08.2013 г. Ст. 4582 // Там же. 09.09.2013. № 36. (http://www.consultant.ru/)
- Яновская Н. В., Павлова А. О., Кононова Л. А. и др. Статистические сведения по рыбной промышленности России 2012—2013: справочник. М.: Из-во ВНИРО, 2014а. 77 с.
- Яновская Н. В., Павлова А. О., Кононова Л. А. и др. Статистические сведения по рыбной промышленности России 2013—2014: справочник. М.: Из-во ВНИРО, 2014б. 76 с.

ALTERNATIVE WAY IN DEVELOPMENT OF NATIONAL FISHERIES

© 2016 y. G. A. Voloshin

Russian Federal Research Institute of Fisheries and Oceanography, Moscow, 107140

A State that is in possession of rich natural resources has unique potential of successful implementation of economic and social programs. However, the important prerequisite for this is prevalence of public national interests over individual private ones. A vertically integrated partnership of the State and private enterprises may present the most efficient model of the State involvement to utilize such resources to its best usage.

Keywords: natural resources, public benefit, exploitation of natural resources.