

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Эффективность деятельности рыбной отрасли, распределение и использование водных биологических ресурсов

Общие положения

Настоящая аналитическая записка подготовлена по результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации законности выделения и эффективного использования квот на вылов водных биологических ресурсов Госкомрыболовством России в 2000 году и за истекший период 2001 года в организациях Приморского края, Камчатской, Сахалинской, Мурманской и Астраханской областей.

При подготовке аналитической записки использован широкий круг материалов, включая законодательную, нормативную базу, статистические данные, информацию налоговых органов, материалы специальной, научной и периодической печати.

Цель настоящей работы заключается в том, чтобы на основе системного анализа основных сторон деятельности хозяйствования рыбной отрасли, использования водных биологических ресурсов определить ее эффективность по обеспечению продовольственной безопасности страны, наполнения доходной части федерального бюджета и сохранения водных биологических ресурсов, а также разработать предложения по совершенствованию механизма управления рыбохозяйственным комплексом страны.

I. Состояние и тенденции развития мирового рыбного хозяйства и его роль в продовольственном обеспечении населения

Состояние и тенденции развития мирового рыбного хозяйства в период с 1990 по 2000 годы характеризуются усилением соперничества среди развитых в рыболовном отношении стран за право использования морских рыбных ресурсов и морепродуктов. Это привело к переэксплуатации основных объектов промысла, пользующихся повышенным спросом на мировом рынке, и в частности: трески в Северо-Западной Атлантике, крабов в Северной Америке, натотениевых и ледяной рыб в водах Антарктики, тунцовых в Атлантическом и Тихом океане, минтая и крабов в Охотском море. В этих условиях стали превалировать две главенствующие тенденции, направленные на создание устойчивости в развитии мирового рыбного хозяйства:

первая - форсированное принятие новых международно-правовых документов (конвенций, кодексов, соглашений и т.д.), имеющих обязательный, либо строго рекомендательный характер для всех государств, осуществляющих использование морских живых ресурсов как в своей 200-мильной экономической зоне, так и в открытых районах Мирового океана. Основная цель этих международных документов - создание единых, обязательных для всех государств принципов и норм, применение которых на практике должно обеспечить надлежащие условия для устойчивого вклада морского рыболовства в продовольственную безопасность рыбодобывающих стран.

Достигнута договоренность “осуществлять мониторинг за современным и будущим уровнями глобального, регионального и национального производства, снабжением и спросом на рыбу и рыбопродукцию и их влиянием на продовольственную безопасность, занятость, потребление, доходы, торговлю и устойчивость производства”;

вторая - ускоренное развитие аквакультуры как в пресноводных системах, так и в морской среде. Это важнейшее и весьма перспективное направление позволит действительно создать устойчивое поступление рыбной продукции, морепродуктов и целого ряда других водных живых ресурсов, включая водоросли, как на национальный, так и на мировой рынок. Подтверждения этому положению уже имеются в мировой практике. Так, Китай за счет аквакультуры обеспечивает 28,4 млн. т. из 37,5 млн. т. годового вылова (данные 1996 года). Норвегия ежегодно выращивает и поставляет на

внутренний и мировой рынок до 325 тыс. т. лососевых, что равно ежегодному улову Норвегией трески в естественной морской среде. Развитие аквакультуры стремительно расширяет свои географические границы и ее продукция все больше завоевывает мировые рынки рыбной продукции.

Придавая важное значение обеспечению собственного населения рыбной продукцией, большинство развитых в рыболовном отношении государств имеет широко развитую в этой области законодательную систему и принятую на уровне правительства или законодательного органа национальную политику в области рыболовства. В этом отношении Россия отстает от общемировых процессов, что негативно отражается на результатах хозяйственной деятельности в рыболовном секторе и авторитете России среди мировой рыболовной общественности.

Среднегодовой мировой вылов рыбопродукции, включая аквакультуру и водоросли, за период с 1988 по 2000 годы составлял от 92,8 млн. т. до 129 млн. т. В последующем за счет развития аквакультуры и роста уловов рядом прибрежных развивающихся стран, а также стабилизации добычи рыбы и морепродуктов развитыми странами (за исключением Японии) суммарный вылов имеет устойчивую тенденцию роста. Так, если в 1990 году объем вылова составил 103,3 млн. т., то в 2000 году - 129,8 млн. т. Среднегодовой прирост за последующий 7-летний период составил 3 млн. т. и, по сути, был достигнут за счет аквакультуры. Собственно морские уловы находятся на отметке 86 млн. т. - 95 млн. т. Хотя здесь также наблюдается некоторый рост (среднегодовой 0,8 млн. т.), но меньше, чем с учетом аквакультуры (почти в 4 раза). Последнее вызвано тем, что в условиях рыночных отношений в ряде районов Мирового океана стали недоиспользоваться рыболовством пелагические высокочисленные объекты, такие как ставрида, скумбрия (юго-восток Тихого океана); ставрида, сардина, сардинелла и сардинопс (в прибрежных районах Западной Африки); криль и светящиеся анчоусы (в южной части Тихого океана); сайра в (северо-западной части Тихого океана) и другие.

Изъятие этих объектов, по разным оценкам, может составить от 15-20 млн. т. до 50 млн. т. ежегодно.

Распределение вылова рыбы и нерыбных объектов среди 14 ведущих стран мира показывает, что в 1988-1989 годах Советский Союз занимал первое-второе место в мире с общим уловом 11,1 млн. т. - 11,2 млн. т. В последующем мировое лидерство по этому показателю перешло к Китаю, который в 1996 году в основном за счет аквакультуры выловил 37,5 млн. т. рыбы, или почти 1/3 мировой рыбной продукции. Россия в мировой рыболовной иерархии занимала по общему вылову в 1990-1991 годах 2-3 место, с 1992 по 2000 годы она сместилась на 8 место.

Во многих странах рыба, рыбопродукты и морепродукты являются не только источником поступления белков животного происхождения на внутренний рынок, но и обеспечивают поступление в бюджеты иностранной валюты для развития рыбного хозяйства. Рыба и морепродукты занимают более значительное место в международной торговле продовольствием, чем другие продовольственные товары. Экспорт продукции из развивающихся стран в развитые, по данным ФАО, в 2000 г. превысил 13 млрд. долл. США, что намного больше, чем экспорт кофе, бананов, чая, мяса и риса. Такие страны как Исландия, Норвегия, Канада и другие ежегодно экспортируют рыбной продукции на 1-3 млрд. долл. США при удовлетворении своего внутреннего рынка продукцией собственного производства.

Рыбная отрасль во многих странах мира пользуется государственной поддержкой. Субсидии имеют разные формы, а их общий уровень составляет 20 % - 25 % от доходов мирового рыболовства. В результате, уровень потребления рыбной продукции в передовых странах составляет от 20 кг до 60 кг на душу населения, а среднемировой уровень в 1998 году составил 14,6 кг.

Учитывая состояние и развитие мирового рыболовства, его возрастающую роль в продовольственном обеспечении населения государств, можно прогнозировать тенденции, которые будут преобладать в мировом рыболовстве в начале третьего тысячелетия:

1. Нарастание процесса национально-государственного (в 200-мильных экономических зонах и на континентальном шельфе) и международного (в открытом море) управления, сохранения и оптимального использования живых ресурсов Мирового океана, а также осуществления ответственного рыболовства при жестком контроле за деятельностью судов страны-судовладельца и прозрачности рыболовства для мировой общественности.

2. Усиление конкуренции за сырьевые ресурсы, особенно за наиболее высокоценные виды рыб и ракообразных, а также за рынки сбыта рыбопродукции.

3. Развитие аквакультуры в пресных водоемах и в морской прибрежной зоне.

4. Установление единых принципов и норм по управлению, сохранению и оптимальному использованию морских живых ресурсов, а также единых стандартов на рыбопродукцию.

5. Рассмотрение правительствами многих стран рыбного хозяйства как компонента стратегического значения, обеспечивающего безопасность, поскольку рыболовство способствует заселенности отдельных прибрежных регионов, а сами рыбаки являются хорошо подготовленными кандидатами для военно-морского флота. В этой связи, в большинстве стран с протяженной береговой полосой правительства будут проводить протекционистскую политику по отношению к рыболовству, вплоть до прямых дотаций на поддержку этой отрасли и создание такого правового поля и законодательной системы, которые бы позволяли рыбному хозяйству эффективно функционировать и быть защищенным от внешних конкурентов, особенно в использовании сырьевых рыбных ресурсов.

II. Эффективность деятельности рыбной отрасли

2.1. Использование производственного потенциала

Основные фонды

Согласно отчетным данным Госкомстата России, рыбная отрасль на начало 2000 года располагала основными фондами стоимостью 30905 млн. рублей, что составляет менее одного процента от общей стоимости основных фондов промышленности страны. В составе основных фондов пищевой промышленности удельный вес рыбной отрасли составляет 17,2 процента.

При оценке в динамике основных фондов рыбной отрасли в сравнении с основными фондами промышленности страны и пищевой промышленности заметна тенденция существенного сокращения их удельного веса в названной структуре. Так, если в 1990 году удельный вес основных фондов рыбной отрасли в общем объеме основных фондов промышленности России составлял 2 %, пищевой промышленности - 34,6 %, то в 2000 году ровно в 2 раза упали удельные значения основных фондов рыбной отрасли.

В результате, степень износа основных фондов рыбной отрасли к концу 2000 года составила 50,9 процента.

Основой производственного потенциала рыбной отрасли является флот, составляющий более половины общей стоимости ее основных фондов. Согласно данным Госкомрыболовства России, по состоянию на 1 января 2000 г., по Государственному судовому реестру в отрасли насчитывалось 3891 единиц флота мощностью около 3 млн. кВт.

Структура флота на 65 % представлена добывающим, из которого 367 ед. являются крупнотоннажными, 1494 ед. среднетоннажными судами. Остальное количество флота представлено приемно-транспортными судами - 279 единиц.

Флот обеспечивает большую часть производства рыбной продукции отрасли, вместе с тем недоиспользует свои мощности по основным видам обработки от 21 % до 41 процента.

Отсутствие государственной политики в отрасли по обновлению рыбопромыслового флота приводит к ухудшению его состояния. Списание флота отрасли за период с 1990 по 2000 годы составило 1363 единицы (35 % от общего количества судов), в том числе крупнотоннажного - 275 единиц (41 %), среднетоннажного - 282 (42 %), малотоннажного - 116 (17 %) и другие суда - 690 единиц. За этот же период пополнение флота составили 1243 единицы, в том числе крупнотоннажного - 162 единицы (13 %), среднетоннажного - 794 (64 %), малотоннажного - 287 единиц (23 %).

Однако из приобретенных судов только 578 единиц (47 %) составляет новый флот. Остальные, как правило, суда старой постройки перекуплены у других бассейнов, предприятий России, а также дальнего и ближнего зарубежья. В результате, эффективность использования основных фондов уменьшилась.

В 2000 году производственные мощности флота по выпуску продукции сократились в сравнении с 1991 годом по мороженой продукции в 2,2 раза, консервам - в 6,9 раза, рыбной муки - в 3,2 раза. В то же время использование оставшихся производственных мощностей в 2000 году составило: по мороженой рыбе - 41,2 %, по консервам - 38,5 %, по муке рыбной - 28,3 процента.

Следует отметить, что одной из причин низкой эффективности использования флота является то, что он выведен из государственной сферы. Только 170 судов, или 4,3 %, являются государственными.

Трудовые ресурсы

Согласно данным Госкомрыболовства России, в отрасли на 1 января 2000 г. было занято 370 тыс. человек, что по сравнению с 1990 годом составило 68 %, сокращение численности произошло на 195 тыс. человек.

Согласно данным Госкомстата России, число работников, выбывших из рыбной отрасли, в 1,5 раза превышает численность принятых. При этом, процент выбывших работников по рыбной отрасли почти в 2 раза выше, чем в промышленности страны и пищевой промышленности.

На текучесть кадров рыбной отрасли в значительной мере сказывается степень материальной неудовлетворенности результатами труда. В 1990 году средняя заработная плата одного работника рыбной отрасли составляла в месяц 559 рублей, что в 1,8 раза было выше, чем в среднем по промышленности страны и по пищевой промышленности. А по итогам за 2000 год она лишь на 20 % превышала среднюю зарплату одного работающего, занятого в пищевой и промышленности страны в целом.

В структуре себестоимости продукции рыбной отрасли страны затраты на оплату труда и отчисления на социальные нужды сократились с 26,85 % в 1990 году до 20,3 % в 2000 году.

Сырьевая база

По прогнозам Всероссийского научно-исследовательского института рыбного хозяйства и океанографии (ВНИРО), бассейновых НИИ, основу сырьевой базы на протяжении анализируемого периода составляли водные биоресурсы во внутренних водах, включая реки, озера, водохранилища, территориальное море, 200-мильной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации, 200-мильные зоны иностранных государств (по соглашениям и договорам) и открытые районы Мирового океана (большинство из них регулируются соответствующими конвенциями и соглашениями).

В зависимости от состояния запасов тех или иных объектов рыболовства вылов во всех доступных для отечественного флота районах мог составить ежегодно не менее 9 млн. т. Фактический вылов составил 7,8 млн. т. в 1990 г. (максимальный за анализируемый период) и около 4 млн. т. - в 2000 году. Как видно из этих данных, отрасль использовала за последний год сырьевые ресурсы только на 44 процента.

Снижение отечественных уловов произошло по всем укрупненным районам. Так, по внутренним водоемам - с 609,8 тыс. т. в 1990 г. до 291,6 тыс. т. в 2000 г. (почти в 2,4

раза); в 200-мильной исключительной зоне и на континентальном шельфе России - с 4,5 млн. т. до 3,5 млн. т. (на 27 %); в экономических зонах иностранных государств - с 1,6 млн. т. до 0,8 млн. т. (в 2 раза); в открытых районах Мирового океана - с 1 млн. т. до 0,1 млн. т. (в 10 раз). Одновременно с этим изменилась доля районов размещения рыболовства, основная нагрузка переместилась на отечественную экономическую зону и составила 73,7 процента.

Усиливающийся пресс промысла на сырьевые ресурсы 200-мильной исключительной экономической зоны и континентального шельфа России с учетом происходящих здесь время от времени снижений запасов массовых объектов лова (минтая, трески, мойвы, сельди, сардин, ивасей, лососевых и др.) под влиянием океанографических факторов превращает современное отечественное рыболовство в рискованный вид деятельности с возможным непрогнозируемым падением общего объема вылова.

Производство и реализация рыбной продукции

Основные объемы производства рыбной продукции, как пищевой, так и технической, обеспечиваются флотом (рыбопромысловым, обрабатывающим).

Выпуская сравнительно ограниченный ассортимент рыботоров (не более 30 наименований из нескольких сотен укрупненного вида рыбной продукции - мороженая, разделанная и не разделанная, филе, сурими, соленая, икра, морепродукты, мука, жир и т. д.), флот тем не менее производит более 70 % общих объемов рыботоров по отрасли.

При этом, в масштабах экспорта продукция флота занимает около 90% общих объемов.

По состоянию на 1.06. 2001 г. в отрасли 3169 хозяйствующих субъектов, в т.ч. в промышленности - 2530, остальное - торговля, связь, учебные заведения и пр.

При сокращении общего объема производства пищевой рыбной продукции, включая консервы, на 39,5 %, производство рыбы разделанной сократилось почти в 2 раза, рыбы соленой - более чем в 6 раз, сельди соленой - в 4 раза, рыбы копченой - почти в 7 раз, рыбыпряного посола и маринадов - в 19 раз, сушено-вяленой рыбопродукции - в 3 раза, производство морепродуктов - почти в 2 раза.

Выпуск консервной продукции сократился почти в 7 раз, производство консервов в масле - в 7,8 раза, в томате - в 2,5 раза, крабовых консервов - в 10 раз.

Выпуск технической продукции уменьшился в 4,5 раза, в том числе производство так необходимой для нужд сельского хозяйства рыбной муки - в 3 раза.

Вследствие обвального сокращения производства основных видов пищевой и технической продукции степень использования мощностей в 2000 году составила:

- по производству мороженой рыбы - 42,2 процента;
- по выпуску консервов - 32,4 процента;
- по производству муки - 26,7 процента.

Спад в области добычи, переработки и потребления рыбы и морепродуктов в России вызван в основном следующими негативными факторами:

1. Практически полное прекращение прямого централизованного финансирования рыбной отрасли, а также отсутствие косвенной финансовой поддержки через налоговые и таможенные льготы. Возникновение абсолютно новой и крайне сложной системы налоговых и таможенных платежей, практически непосильной для любой отрасли экономики России, и распространение ее в полном объеме на рыбохозяйственный комплекс, до этого дотировавшийся государством.

Кроме того, признание рыбного хозяйства полноценным участником АПК зачастую игнорируется при решении проблем долгов, условий получения различных форм государственной поддержки, организации лизинга и т.п.

2. Прекращение коммерческого кредитования в России и, в связи с этим, отсутствие оборотных средств в любом из звеньев рыбной промышленности (добыча, переработка, реализация).

3. Удорожание в условиях свободного рынка и инфляции большинства товаров и услуг (и, в первую очередь, топлива), потребляемых рыбной промышленностью из

смежных отраслей экономики России, в том числе импортных, а также значительный износ рыбодобывающего и перерабатывающего флота береговых перерабатывающих предприятий привели к снижению объемов вылова и переработки и увеличению себестоимости готовой продукции.

4. Последовавшее за 1990 годом обвальное снижение темпов производства, гиперинфляция привели к резкому снижению платежеспособного спроса населения. Вместе с возросшей себестоимостью производства это не могло не сказаться на снижении объемов реализации.

5. В советское время европейская часть России получала значительную часть переработанной рыбопродукции из Прибалтики и Украины, где были сосредоточены наиболее крупные рыбоперерабатывающие предприятия бывшего СССР. С распадом Союза эти предприятия отошли к вновь образовавшимся государствам и России приходится импортировать их продукцию.

6. В связи с отсутствием платежеспособного спроса, а также высокой потребностью в иностранной валюте для оплаты импорта судов, оборудования, материалов и топлива значительная часть выловленной рыбы экспортируется не переработанной или в виде полуфабрикатов (филе). При этом, из-за высокой стоимости доставки сухопутным транспортом до мест потребления и отсутствия гарантированного покупательского спроса, более 50 % продукции производители вынуждены экспортировать по более низким ценам.

7. Немалую роль в резком удорожании рыбы в местах потребления (в европейской части России) сыграло повышение транспортных расходов и, главное, - железнодорожных перевозок.

8. Последний, но немаловажный фактор, негативно сказавшийся на состоянии внутреннего потребления рыбной продукции в России, - это практически полная ликвидация системы централизованных поставок рыбопродукции.

Практически до 80 % объемов вылавливаемой рыбы и морепродуктов приходится на промысловые районы за пределами 12-мильной экономической зоны страны, включая открытые части Мирового океана и зоны иностранных государств. Продукция морского промысла, добытая в этих районах и реализованная за рубежом непосредственно из районов промысла, т.е. без пересечения таможенной границы России, не подпадает под понятие экспорта в редакции статьи 2 Закона Российской Федерации "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности", дающей определение понятия экспорта как вывоз товара за границу с таможенной территории Российской Федерации.

Вследствие такого положения, когда такой важнейший аспект хозяйственной деятельности как экспорт не подпадает в полной мере под действие законов, его регламентирующих, создаются условия для возможного возникновения негативных явлений.

В целом, развитию экспортной деятельности хозяйствующих субъектов рыбной отрасли объективно способствовали следующие обстоятельства:

- либерализация внешнеторговой деятельности, выразившаяся в снятии со стороны государства количественных ограничений как по объемам экспорта, так и по его участникам (отмена с 1994 года квотирования и лицензирования экспорта, а с 1995 года упразднение института спецэкспортеров);
- прекращение с 1994 года практики установления заказа на поставку в федеральный продовольственный фонд, в т.ч. спецпотребителям, рыбы и рыбопродуктов, как и экономического стимулирования предприятий, участвующих в поставках рыбопродуктов на внутренний рынок;
- ликвидация налаженной системы сбыта рыбопродуктов через отраслевую оптово-розничную сеть;
- отсутствие законодательных нормативных актов, регламентирующих экспортную деятельность и учитывающих отраслевые особенности ее осуществления;

- утрата абсолютным большинством хозяйствующих объектов рыбной отрасли собственных оборотных средств вследствие многочисленных финансово-банковских кризисов, недоступность их получения у отечественных банков;
- тарифные, налоговые, таможенные и временные барьеры, поставленные перед российскими судовладельцами при заходе в отечественные порты, объективно ориентируют их на поставку рыбной продукции за рубеж и обслуживание в иностранных портах.

2.2. Роль и значение рыбной отрасли в обеспечении продовольственной безопасности России

Рыбное хозяйство России всегда играло важную роль в обеспечении населения страны рыбными продуктами, которые относятся к основным продуктам, содержащим белки животного происхождения. В них представлены все необходимые аминокислоты в оптимально сбалансированных количествах, которые отличаются быстрой перевариваемостью и высокой усваиваемостью. По данным института питания РАМН, белок рыбы наряду с белком мяса содержит достаточное количество серосодержащих аминокислот (метионин и цистин), которыми беден белок молока, и высоким содержанием аминокислот, являющихся факторами роста организма (лизин и триптофан).

Высокими биологическими свойствами также характеризуется жир рыб, особенно морских видов. В отличие от мяса жиры рыб и морепродуктов содержат незаменимые для человека полинасыщенные жирные кислоты, являющиеся важнейшим фактором профилактики сердечно-сосудистых заболеваний.

Рыба и морепродукты являются хорошим источником жирорастворимых витаминов (витамин А, витамин D₂). Минеральный состав мяса рыб, особенно морских, включает богатый состав макро- и микроэлементов (кальций, фтор, железо, йод, медь, цинк).

Значение рыбного хозяйства для России выражается и в том, что это крупнейший поставщик кормовой рыбной муки, кормового фарша и кормовой рыбы - незаменимых белковых компонентов кормовых рационов при интенсивном выращивании в птицеводстве, животноводстве, пушном звероводстве, аквакультуре, включая прудовое товарное выращивание рыбы.

Морское рыболовство и производство из морских рыб продуктов питания и другой технической продукции (рыбьего жира, муки, фарша) относится к эффективной производственной деятельности по использованию основных фондов рыбопромыслового флота. Вновь построенный современный траулер стоимостью 15-25 млн. долл. США, срок окупаемости которого составляет от 5 до 8 лет, начинает давать продукцию уже на 5-10 день его эксплуатации. При этом, срок эксплуатации такого судна при надлежащем техническом обеспечении может достигать 18-20 лет. Материалы бывшего Минрыбхоза СССР за 1988-1990 гг. показывают, что судно типа РТМС вылавливает в среднем за год 9270 т. рыбы, пищевая ценность которой адекватна мясной продукции при убое 32 тысяч голов крупного рогатого скота; траулер БМРТ - 7300 т. (соответственно 25 тыс. голов скота); судно типа СРТ - 4000 т. (15 тыс. голов скота).

Сопоставление производительности труда в животноводстве и морском рыболовстве (в СССР) показывает, что один занятый в соответствующей отрасли производит за год в среднем 5,5 т. говядины, или 9,3 т. свинины, или 5,3 т. баранины - и 50 т. рыбы и морепродуктов. По белковому эквиваленту сравнение оказывается в пользу рыбного хозяйства минимум в 4,5 раза. В 1998 году объем вылова России составил 4,5 млн. т., что по содержанию белка соответствует примерно 3 млн. т. мяса крупного рогатого скота (в живом весе). Такое количество мяса можно получить от стада крупного рогатого скота примерно в 9 млн. голов (на начало 1998 года по всем категориям хозяйств в России насчитывалось около 20 млн. голов крупного рогатого скота). Себестоимость одной тонны производимой рыбопродукции в пересчете на единицу белка меньше себестоимости мяса крупнорогатого скота в 2,6 раза, свиней в 2,4 раза, птицы в 1,5 раза. Учитывая тенденцию дальнейшего сокращения поголовья скота в стране и невозможность быстрого, в силу биологических свойств, его наращивания, значение рыбного

хозяйства в продовольственной безопасности России возрастает как на ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе. Водные биоресурсы являются самовоспроизводящимися ресурсами и при научно обоснованном ведении их промысла могут давать продукцию вечно.

В 80-х годах рыбное хозяйство России обеспечивало поддержание внутреннего рынка рыбными продуктами со среднедушевым потреблением 20,3 кг/год при рекомендации института питания РАМН - 18,2-18,5 кг/год.

Анализ уловов и производства пищевой рыбной продукции Россией за период с 1990 по 2000 годы показывает, что даже при падении этих показателей в 2000 году по сравнению с 1990 годом в 2 раза с учетом численности населения (150 млн. человек) и при условии поставок всей рыбопродукции по упомянутым выше направлениям, можно было бы покрыть все потребности потребителей и обеспечить душевое потребление на уровне не ниже 16,6-18 кг/год, что близко к ранее установленной рациональной норме потребления. Однако фактические данные за 1990-2000 гг. показывают неукоснительное снижение душевого потребления населением России рыбы и рыбопродукции. Так, если в 1990 году этот показатель составлял 20,3 кг, то в 2000 году - 10 кг (снижение более чем в 2 раза).

Существенное влияние на потребление рыбы и рыбопродукции внутри страны оказывают неконтролируемый рост цен на нее (цены ряда массовых рыб по цене приблизились к стоимости мяса птицы, а многие из них уже превзошли эти цены; так, цены на рыбу разных видов возросли за 1998-2000 годы в 1,5-5 раз) и низкая платежеспособность населения. Влияет также и психологический фактор. Традиционно цены на рыбу и рыбопродукты в России были в несколько раз ниже стоимости мяса скота и птицы.

Причины этих явлений известны: либерализация внешнеэкономической деятельности, ошибочная приватизация в рыбной отрасли, отказ государства от протекционистской политики в отношении рыбного хозяйства, потеря управляемости всей вертикали в рыбохозяйственном комплексе и особенно на федеральном уровне, отсутствие соответствующих экономических механизмов для заинтересованности производителей в поставке рыбы и рыбопродукции на внутренний рынок страны; отсутствие, в целом, государственной рыбохозяйственной политики как важного элемента продовольственной безопасности Российской Федерации.

Анализ показывает, что для предотвращения дальнейшего падения уровня продовольственной безопасности России, с учетом снижения объемов животноводства, необходимо ежегодно добывать не менее 5-5,5 млн. т. рыбы, доведя производство продукции (включая консервы) до 2,9-3 млн. т. Для получения валютных средств и удержания завоеванных зарубежных рынков направлять на экспорт только высококачественную, обработанную продукцию (филе трески, минтая, икра минтая, крабы, консервы лососевых, обработанный лосось и другие морепродукты) с высокой стоимостью в объеме порядка 500-600 тыс. т. Что касается импорта, то здесь можно было бы пойти по пути установления импортных квот (применяется широко в рыночной экономике) на готовую продукцию при одновременном широком доступе сырья рыбы для обработки на отечественных береговых предприятиях. Такой подход будет отвечать ускоренному развитию собственного производства и насыщению внутреннего рынка отечественными рыбопродуктами.

III. Законность выделения и использования водных биологических ресурсов

3.1. Состояние законодательной и нормативной базы, регламентирующей условия и объемы выделения (распределения) квот на вылов водных биологических ресурсов

Конституция Российской Федерации (ст.9) определяет, что природные ресурсы, в том числе водные биологические ресурсы, используются и охраняются как основа жизни и

деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Владение, пользование, распоряжение ими отнесены к совместному ведению Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации.

Федеральным законом “О ратификации Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими” (далее - Конвенция) Российская Федерация приняла на себя обязательство по осторожному использованию водных биологических ресурсов и определению общего допустимого улова (ОДУ). Отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания регулируются Федеральным законом “О животном мире”.

В соответствии с вышеуказанными законодательными актами и в их развитие был принят ряд федеральных законов, устанавливающих правовой статус и режим государственного управления в области охраны, использования и воспроизводства водных биологических ресурсов, - “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”, “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”, “О континентальном шельфе Российской Федерации”, в которых определены основные функции Госкомрыболовства России по государственному управлению, изучению и промыслу биоресурсов континентального шельфа: утверждение правил промысла и ОДУ, определение района и сроков промысла, порядок получения разрешений на промысел, регулирование и проведение ресурсных научных исследований.

В соответствии с требованиями законодательства пользование водными биоресурсами является платным. Однако несмотря на то, что платность как основной принцип экономических отношений при пользовании водными биоресурсами отражена в шести федеральных законах (от 24.04.95 г. № 52-ФЗ, от 30.11.95 г. № 187-ФЗ, от 17.12.98 г. № 191-ФЗ, от 22.02.99 г. № 36-ФЗ, от 31.12.99 г. № 227-ФЗ, от 27.12. 2000 г. № 150-ФЗ), двух постановлениях Правительства Российской Федерации (от 14.12. 2000 г. № 1490, от 27.12. 2000 г. № 1010), ряде распоряжений Правительства Российской Федерации и приказов Госкомрыболовства России, федеральный закон о плате за пользование водными биологическими ресурсами не принят. При проведении наблюдений в рамках государственного мониторинга, ресурсных и морских научных исследований плата не взимается.

Распределение квот на вылов водных биоресурсов осуществлялось в 2000 году и за 5 месяцев 2001 г. в соответствии с Временным положением о порядке распределения общих допустимых уловов водных биологических ресурсов (далее - Временное положение), утвержденным приказом Госкомрыболовства России от 22.03.95 г. № 49, которым определены основные приоритеты при выделении квот на вылов, а также подтвержден институт бассейновых научно-промысловых советов, созданных Госкомрыболовством России приказом от 30.11.92 г. № 3 в основных рыбопромысловых бассейнах (Дальневосточном, Северном, Балтийском, Беломорском, Азово-Черноморском и Каспийском), и региональных рыбохозяйственных советов с определением их функций по подготовке и предоставлению в Госкомрыболовство России предложений по распределению квот на вылов водных биологических ресурсов. При этом, Госкомрыболовство России имеет решающее право при возникновении разногласий между пользователями. Временное положение о порядке распределения ОДУ водных биологических ресурсов, утвержденное приказом Госкомрыболовства России от 22.03.95 г. № 49, определяет, что ОДУ утверждается Госкомрыболовством России и МПР России, а Федеральным законом “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” это право предоставлено только Правительству Российской Федерации. Не соответствуют требованиям Закона нормы Временного положения, касающиеся преимущественного права на пользование живыми биоресурсами и очередности по их выделению.

В 2000 году и за 5 месяцев 2001 года выделение и использование квот на вылов водных биологических ресурсов регламентировали 11 межправительственных соглашений и более 100 нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Из них: 12 федеральных законов, 2 Указа Президента Российской Федерации, более 30 постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, 52 приказа Госкомрыболовства России, из которых шесть изданы совместно с МПР России и ФПС России, а также ряд отраслевых инструкций и правил.

Издание большого числа нормативных документов привело к возникновению противоречий в них, и в то же время ряд важных положений, связанных с выделением и использованием квот, остались непроработанными и не имеют необходимой правовой основы. Так, наряду с вышеуказанными нормативными документами на региональном и окружном уровнях принимаются дополнительные акты, приводящие к дублированию управленческих функций, возникновению новых органов управления вопросами распределения квот на вылов, не предусмотренных федеральным законодательством. Например, распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе от 4.11. 2000 г. № 130 образована государственная комиссия по использованию водно-биологических ресурсов с приданием ей управленческих функций по распределению квот, введены новые нормативные документы - протокол по распределению квот, общие территориальные правила рыболовства. Таким образом, вместо упорядочения данных вопросов и усиления контроля и ответственности за выполнением действующего федерального законодательства принят новый нормативный акт, ему противоречащий.

До настоящего времени нет: положения о распределении промышленных квот на вылов (добычу) водных биоресурсов; положения об использовании водных биоресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях; порядка определения объемов вылова водных биоресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях; порядка реализации продукции, добытой в ходе выполнения этих работ; порядка исчисления и изменения нормативов платы за пользование живыми ресурсами. Не определены унифицированные формы и правила выдачи и заполнения разрешений на право лова водных биоресурсов, несмотря на то, что Правительство Российской Федерации поручало Госкомрыболовству России и заинтересованным министерствам и ведомствам разработать указанные нормативы для утверждения. Кроме того, более 2-х лет не утверждается положение о Госкомрыболовстве России.

3.2. Полнота и своевременность использования квот на вылов водных биологических ресурсов

Фактическое освоение квот за 2000 год по основным объектам промысла представлено в таблице:

Объекты промысла	В и д ы к в о т										В с е г о		
	Промышленный лов		Научный и контрольный лов		Рыбоводные цели		По межправительственным соглашениям		По решениям Правит-ва РФ и др. договорам		Квота	Факт	В % к квоте
	Квота	Факт	Квота	Факт	Квота	Факт	Квота	Факт	Квота	Факт			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Сельдь	468	342	51	20	-	-	6	3	10	-	535	365	68,2
Треска	268	137	12	41	-	-	5	-	47	28	332	206	62,7
Минтай	1529	1168	37	22	-	-	166	122	138	84	1870	1396	74,7
Камбалы	194	109	6	2	-	-	0,6	-	5	1	205	112	54,4
Лососевые	171	206	0,05	11	2,611	7,5	16,5	14,9	-	-	190	239	125,8
Килька	109	119	-	0,4	-	-	2,15	-	-	-	111	119	107,2
Осетровые	0,282	0,239	0,386	0,197	0,137	0,117	-	-	-	-	0,8	0,6	75
Рыба – всего	3067	2510	129	115	2,748	7,655	247	139,9	372	132	3818	2905	76

(тыс. тонн)

Крабы - всего	38	32	5,2	3,8	-	-	-	-	21	17	64,2	52,8	82,2
Креветки всего	12	21	2,9	0,8	-	-	-	-	3	0,6	17,9	22,4	125,1
Мол- люски – всего	21	91,1	18,9	1,7	-	-	33	2	108	1,5	181	96,8	53,5
Итого все ресурсы	3222	2661	164	122	2,748	7,655	283	147,5	502	191	4174	3129	75

За 4 месяца 2001 г. фактический улов водных биологических ресурсов составил 1025,2 тыс. тонн, или 24,5 % к установленным квотам на 2001 год.

Как видно из приведенных в таблице данных, освоение квот на вылов водных биологических ресурсов за 2000 год, в целом, составило 75 %, или недоосвоено 1045 тыс. тонн биоресурсов.

3.3. Объемы, полнота и своевременность поступления средств в федеральный бюджет за квоты на вылов водных биологических ресурсов, предоставленных на платной основе

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.98 г. № 1490 “О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами” установлено, что начиная с 1999 года с российских юридических и физических лиц взимается плата за пользование отдельными видами водных биологических ресурсов.

В соответствии с федеральными законами “О федеральном бюджете на 2000 год” и “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” общий объем поступлений средств целевого бюджетного фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов (далее - Фонд) был предусмотрен в объеме 6147,9 млн. рублей.

Заключение договоров и контрактов на предоставление за плату российским и иностранным юридическим и физическим лицам квот на вылов водных биологических ресурсов и формирование Фонда Госкомрыболовством России было поручено ФГУП “Нацрыбресурсы”.

В целях обеспечения поступления средств в доход Фонда ФГУП “Нацрыбресурсы” в 2000 году заключило на платной основе 229 контрактов и договоров на реализацию квот на вылов биоресурсов на 185071,42 тыс. долл. США, из них: с российскими пользователями - на 67752,6 тыс. долл. США, или 36,6 %; с иностранными пользователями на основании заключенных коммерческих контрактов - на 56785,18 тыс. долл. США, или 30,7 %; с иностранными пользователями на основании межправительственных соглашений - на 22164 тыс. долл. США, или 12 %; с иностранными пользователями на основании межправительственных соглашений по научно-исследовательским работам, включая вылов лососей, - на 38369,7 тыс. долл. США, или 20,7 % от общего объема законтрактованных средств.

Фактическое поступление средств в доход Фонда в 2000 году составило 182333 тыс. долл. США. По договорам с российскими пользователями - 67577,9 тыс. долл. США, или 37,1 %; по контрактам с иностранными пользователями на основании заключенных коммерческих контрактов - 56531,1 тыс. долл. США, или 31 %; с иностранными пользователями на основании межправительственных соглашений - 19842,7 тыс. долл. США, или 10,9 %; с иностранными пользователями на основании межправительственных соглашений по научно-исследовательским работам - 38381,3 тыс. долл. США, или 20 % от общего объема полученных средств.

Письмом от 11.01. 2000 г. № 05-52/29 Госкомрыболовство России довело до ФГУП “Нацрыбресурсы” требование Минфина России о том, что плата за пользование водными биологическими ресурсами должна поступать в доход Фонда по реквизитам Минфина России.

Однако в течение 2000 года и января 2001 года средства поступали на счета ФГУП «Нацрыбресурсы» в АКБ «Московский Деловой Мир» в объеме 26078,4 тыс. долл. США и 72788,2 тыс. рублей. Данные средства по мере их поступления ФГУП «Нацрыбресурсы» конвертировались в рубли и были перечислены на счета ГУФК Минфина России в объеме 690246,6 тыс. рублей. Остаток средств Фонда по состоянию на 1.02. 2001 г. на счетах ФГУП «Нацрыбресурсы» составил 88,5 тыс. долл. США. В ходе проверки 8.02. 2001 г. средства Фонда в размере 2510,8 тыс. рублей, оставшиеся на счетах ФГУП «Нацрыбресурсы», были перечислены в ГУФК Минфина России.

Кроме указанных средств в доход Фонда в 2000 году также поступили средства по другим источникам (по межправительственному соглашению с Японией, за нарушение правил рыболовства, за заходы иностранных судов в экономическую зону Российской Федерации, в погашение задолженности по контрактам 1999 года, остатки с расчетных счетов Госкомрыболовства России), всего 12731,36 тыс. долл. США, 504 тыс. японских йен и 526160 тыс. рублей.

В целом за 2000 год и январь-февраль 2001 г. (по задолженностям за 2000 год) в доход Фонда на рублевые и валютные счета ГУФК Минфина России за использование квот на вылов водных биоресурсов Госкомрыболовством России на платной основе поступило денежных средств в размере 2159941,1 тыс. рублей, 134589,46 тыс. долл. США и 504000 тыс. японских йен, что составило 218152,6 тыс. долл. США, или 6073780 тыс. рублей, из них в 2000 году - 6069502,9 тыс. рублей.

Недопоступление средств в доход Фонда в 2000 году составило 78397,1 тыс. рублей, или 1,3 процента.

При проверке установлено, что задолженность в федеральный бюджет за квоты на вылов, реализованные Госкомрыболовством России в 1999 г., составила 9674,25 тыс. долл. США, в том числе российских пользователей - 7546,08 тыс. долл. США, иностранных пользователей (по межправительственному соглашению с Республикой Польша) - 2128,17 тыс. рублей.

В 2000 г. задолженность пользователей по перечислению средств в федеральный бюджет по заключенным ФГУП «Нацрыбресурсы» контрактам составила в целом 4897,11 тыс. долл. США, в том числе российских пользователей - 1696,4 тыс. долл. США; иностранных пользователей по коммерческим контрактам - 879,44 тыс. долл. США; иностранных пользователей по межправительственным соглашениям (Республика Польша) - 2321,27 тыс. долл. США. За 2000 год Госкомрыболовством России не оформлены акты сверки задолженности с ФГУП «Нацрыбресурсы».

В целом задолженность в федеральный бюджет за реализованные в 1999-2000 годах квоты на вылов на момент проверки составляла 14571,36 тыс. долл. США, или 423880,9 тыс. рублей (в рублевом эквиваленте по курсу Банка России на 31.05. 2001 г.).

Претензии и исковые заявления в арбитражный суд были предъявлены к должникам, имеющим задолженность в объеме 3381,7 тыс. долл. США, или 69 % от ее общего размера.

В нарушение федеральных законов «О федеральном бюджете на 1999 год», «О федеральном бюджете на 2000 год» (статьи 85 и 29) и постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.98 г. № 1490 плата за пользование отдельными видами водных биоресурсов с российских юридических лиц не взимались. В результате, как показывают расчеты, упущены возможности по получению в федеральный бюджет средств в объеме 525710 тыс. рублей в 1999 году и 449915 тыс. рублей в 2000 году, или 975625 тыс. рублей.

При заключении контрактов ФГУП «Нацрыбресурсы» плата за право ведения промыслового лова краба камчатского в одних и тех же районах устанавливалась за одну тонну российским пользователям в размере от 3150 долл. США до 3250 долл. США, минтая - от 185 долл. США до 200 долл. США, сельди - от 60 долл. США до 70 долл. США, крабу-стригуну - от 2200 долл. США до 2500 долл. США, краба синего - от 2480 долл. США до 2520 долл. США; иностранным пользователям размер платы за вылов

минтая икрыного составлял от 450 долл. США до 470 долл. США, неикрыного - от 230 долл. США до 260 долл. США. По межправительственным соглашениям были предусмотрены размеры оплаты пользователям Республики Польша 167 долл. США за одну тонну, КНР - 160 долл. США, Республики Корея - 161 долл. США.

Выделенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.02. 2000 г. № 277-р квоты на вылов водных биоресурсов для выполнения межправительственных соглашений и формирования Фонда в объеме 220,64 тыс. тонн ФГУП “Нацрыбресурсы” не были использованы. Расчеты показывают, что при условии их реализации по среднесложившимся ценам в Фонд могло быть получено дополнительно более 17,5 млн. долл. США. С российских и иностранных пользователей ФГУП “Нацрыбресурсы” взимались комиссионные в размере 3 % сверх стоимости квот по контрактам и договорам, составившие 4309 тыс. долл. США, в том числе за 2000 год - 4293,2 тыс. долл. США. Кроме того, в ходе проведения морских научных исследований с использованием квот на изъятие водных биоресурсов, выделенных для этих целей, ФГУП “Нацрыбресурсы” получило от судовладельцев, участвующих в проведении этих работ, в 2000 году 65853 тыс. долл. США (183,4 млн. рублей) и за 5 месяцев 2001 г. 1129,4 тыс. долл. США (32,1 млн. рублей). Всего за 2000 год и 5 месяцев 2001 г. ФГУП “Нацрыбресурсы” получило 12023,7 тыс. долл. США, или 335,5 млн. рублей.

Анализ показывает, что часть бесплатных квот, выделяемых Госкомрыболовством России и субъектами Российской Федерации, предоставляется пользователям за плату. Всего за 2000 год в виде платы за предоставленные квоты на вылов водных биологических ресурсов или услуги, связанные с их использованием организациями рыбохозяйственного комплекса получено 1843 млн. рублей, или более 30 % от объема средств, поступивших в Фонд. Средства, полученные от реализации права на пользование водными биоресурсами, являются, по существу, средствами государства. В то же время они зачисляются и используются организациями, их получающими, как дополнительные доходы на собственные цели, включая оплату труда, приобретение дорогостоящих транспортных средств и оборудования, приобретение долей в собственности народнохозяйственных объектов и ценных бумаг, ремонт и реконструкцию зданий и благотворительные цели.

3.4. Нарушения, связанные с выделением (распределением) и использованием квот на вылов водных биологических ресурсов

В ходе проверки установлен 201 факт различного рода нарушений действующих нормативных правовых актов по использованию квот на вылов 814,2 тыс. тонн водных биоресурсов, в том числе в 2000 г. - на вылов 596,4 тыс. тонн, или более 15 % от объемов распределенных по видам пользования квот, и в 2001 году - 217,8 тыс. тонн. Из них:

1. Госкомрыболовством России:

Допущено 38 нарушений в использовании квот на вылов 324,4 тыс. тонн водных биоресурсов, или 39,8 % от объема квот, выявленных с нарушениями, и 281,4 млн. рублей, или 18,7 % от объема средств, использованных с нарушениями. Указанные нарушения состояли в резервировании части квот, выделении их сверх объемов ОДУ и без согласования с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в несвоевременности распределения.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 22.02. 2000 г. № 277-р ресурсное обеспечение научно-исследовательских работ в объеме 640 тонн крабов, зарезервированное при распределении Госкомрыболовством России по видам пользования, было направлено на промышленное освоение, при этом часть из них - 280 тонн на платной основе (однако денежные средства в объеме 631,95 тыс. долл. США в федеральный бюджет не поступили), а 330 тонн - на бесплатной основе. В результате, в нарушение федеральных законов “О континентальном шельфе Российской Федерации” и “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” Госкомрыболовство России санкционировало промысел сверх установленных распоряжением Правительства

Российской Федерации от 1.01. 2000 г. № 149-р ОДУ краба камчатского в Камчатско-Курильской подзоне, краба синего - в Западно-Беринговоморской зоне, краба стригуна-опилио - в Западно-Камчатской подзоне рыболовства. Кроме того, Госкомрыболовство России санкционировало (телеграмма № 2615, М. В. Дементьев) ООО “Маг-Си” превышение лова синего краба в объеме 71 тонны.

Госкомрыболовство России без учета предложений администрации Мурманской области и рекомендаций регионального рыбхозсовета утвердило план-график проведения морских экспедиционных исследований сырьевой базы и проведения контрольного лова. По этому графику четыре организации области в 2000 году без ведома администрации и рыбхозсовета получили разрешение и выловили 25,287 тыс. тонн водных биоресурсов.

В нарушение действующего порядка, утвержденного приказом Госкомрыболовства России от 22.03.95 г. № 49 (п.7), Федерального закона “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” (п.6, ст.8), без согласования с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и рекомендаций региональных рыбохозяйственных Советов Госкомрыболовством России выделено в 2000 году 12 организациям Мурманской области квот на вылов 4280 тонн трески и 359 тонн пикши, пользователям Камчатской области были выделены дополнительные квоты на вылов 510 тонн крабов, пользователям Приморского края - квоты на вылов 2003 тонн водных биоресурсов.

Квоты на вылов 7,352 тыс. тонн водных биоресурсов были предоставлены ЗАО “Рыбокомбинат “Островной” и ООО “ПКФ “Южнокурильский рыбокомбинат”, соответственно, по 3,706 тыс. тонн и 3,646 тыс. тонн в нарушение порядка, установленного приказом Госкомрыболовства России от 3.06.99 г. № 140 “О государственной поддержке рыбоперерабатывающих предприятий, расположенных на Курильских островах”.

Квоты на вылов краба камчатского для Приморского края и Камчатской области были уменьшены на 870 тонн (9,6 %) - по 435 тонн каждому, а Сахалинской области и Чукотскому автономному округу было выделено квот больше, соответственно, на 570 тонн и 300 тонн. Квоты на вылов краба стригуна-опилио, выделенные Приморскому и Хабаровскому краям, были уменьшены на 850 тонн (36 %), за счет чего Магаданской области и Чукотскому автономному округу выделили, соответственно, квот больше на 150 тонн и 700 тонн.

Ресурсное обеспечение научно-исследовательских работ было выделено в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 26.09.95 г. № 967 “Об утверждении Положения о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства” Мурманскому морскому биологическому институту (ММБИ), НТФ “Комплексные системы”, ООО “Севрыбпроект” в объеме 17,376 тыс. тонн.

При распределении квот объемы вылова отдельных видов биоресурсов Дальневосточного бассейна превышают размеры ОДУ. Так, выделенные квоты на вылов минтая в Южно-Курильской зоне, Северо-Охотоморской и Восточно-Сахалинской подзонах рыболовства были больше чем ОДУ в зоне на 5,48 тыс. тонн, или на 11 %. Квоты на вылов трески в Северо-Курильской зоне и Восточно-Сахалинской подзоне рыболовства были завышены, соответственно, на 2,919 тыс. тонн, или 47,8 %. В то же время по Южно-Курильской зоне рыболовства утвержденное ОДУ было не распределено в размере 1,49 тыс. тонн. Всего - 16,409 тыс. тонн.

При утверждении планов-графиков экспедиций по мониторингу (контрольный лов) и научным исследованием состояния запасов водных биоресурсов Дальневосточного бассейна на 2000 год Госкомрыболовство России зарезервировало без распределения с указанием судовладельца, типа и названия судна ресурсное обеспечение в объеме 9,596 тыс. тонн.

Квоты на вылов трески в Баренцевом море распределены в 2000 году на 7,125 тыс. тонн, или на 3,9 % больше, чем утверждено ОДУ, а пикши на 6,18 тыс. тонн, или на 18 процентов.

Выделены квоты на вылов без согласования с органами исполнительной власти Мурманской области в объеме 12,359 тыс. тонн.

2. ФГУП “Нацрыбресурсы”:

Допущено 45 нарушений в выделении и использовании квот на вылов 20,015 тыс. тонн водных биоресурсов, или 2,4 % от объема квот, выявленных с нарушениями, и 1118,558 млн. рублей, или 74,2 % от объема средств, использованных с нарушениями. Указанные нарушения допущены при осуществлении деятельности по реализации квот на вылов на платной основе без учета требований Закона Российской Федерации “О валютном регулировании и валютном контроле”, Федерального закона “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”, постановления Правительства Российской Федерации от 26.09.95 г. № 967 “Об утверждении Положения о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства”.

Квоты на вылов 13534 тонн водных биологических ресурсов были реализованы 24-м иностранным коммерческим фирмам, средства в объеме 26790,085 тыс. долл. США поступили в иностранной валюте на счета Минфина России. При этом, контракты и другие документы, свидетельствующие о характере валютных операций, Минфином России не востребовались.

Кроме того, средства в объеме 6182,415 тыс. долл. США по 3-м договорам на реализацию российским пользователям квот на вылов 2436 тонн водных биоресурсов поступили в иностранной валюте от плательщиков-нерезидентов, не участвующих в договорах.

Российской фирме ООО “Авеста-Н”, не имеющей лицензии на рыбохозяйственную деятельность, была реализована квота на вылов 300 тонн крабов на сумму 680 тыс. долл. США с обязательством ее освоения ООО ПКФ “Южно-Курильский рыбокомбинат”.

Квоты на вылов 768 тонн крабов всех видов и 100 тонн креветки северной на общую сумму 2035,98 тыс. долл. США были перепроданы. Средства, вырученные за повторно проданные ресурсы, были зачислены на счета пользователей ресурсов.

Квоты на вылов 2977 тонн водных биоресурсов были реализованы ФГУП “Нацрыбресурсы” 8 организациям с нарушением правил рыболовства - сроки начала и период промысла не соответствуют условиям контрактов.

3. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

Допущено 69 нарушений в выделении и использовании квот на вылов 362,567 тыс. тонн водных биоресурсов, или 44,5 % от объема квот, использованных с нарушениями, и 440 тыс. рублей, использованных с нарушениями. Указанные нарушения заключались в резервировании квот на вылов, изменении целевого характера квот, выделении квот предприятиям с иностранными инвестициями без учета приказа Госкомрыболовства России от 30.05.94 г. № 86.

Промышленные квоты на вылов водных биологических ресурсов на бесплатной основе были выделены предприятиям Приморского края с долей иностранного участия в уставном капитале от 19,7 % до 72,6 % в нарушение приказа Госкомрыболовства России от 30.05.94 г. № 86 в объеме 202146 тонн, или 20 % общего объема промышленных квот Приморского края.

Промышленные квоты на вылов 1450 тонн минтая, в нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 22.02. 2000 г. № 277-р, были направлены на ресурсное обеспечение научно-исследовательских работ.

В Мурманской области Арктическому региональному управлению ФПС России, не имеющему лицензии на право заниматься промысловой деятельностью, была выделена квота на вылов 171,8 тонны трески и пикши, которая им была продана за 48,4 тыс. долл. США.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 15.12.98 г. № 1794-р (п. 5) администрация Камчатской области и Госкомрыболовство России без согласования с Минэкономки России для финансирования объектов энергетического

комплекса в 2000 году выделили квоты пользователям на вылов водных биоресурсов в размере 106,9 тыс. тонн на платной основе.

В 2000 году в нарушение п. 14 Временного положения Госкомрыболовством России по предложениям рыбохозяйственных советов выделялись квоты на вылов водных биоресурсов пользователям, которые систематически их не осваивали. Таким образом создавалось "резервное депо", дающее возможность впоследствии перераспределять 51,679 тонны водных биоресурсов, в результате, в Сахалинской области не приступили к промыслу 11 предприятий с квотой 28,1 тыс. тонн, в Приморском крае - 24 предприятия с квотой 12,373 тыс. тонн, в Камчатской области - 1 предприятие с квотой 5,609 тыс. тонн, в Мурманской области - 11 предприятий с квотой 0,362 тыс. тонн, в Астраханской области - 12 предприятий с квотой 5,232 тыс. тонн.

Отсутствие разработанных и утвержденных федеральных стандартов и других нормативных документов в области использования водных биологических ресурсов позволяет Госкомрыболовству России под видом регулирования водных биологических ресурсов проводить многочисленные изменения и перераспределения квот. В 2000 году Госкомрыболовством России промышленные квоты, выделенные Приморскому краю, изменялись 34 раза, из которых 6 с вводом "олимпийской" системы, Камчатской области - 28 раз. Между пользователями по Мурманской области в перераспределении было задействовано 11911,2 тонны биоресурсов. Квоты от 143 пользователей были перераспределены 116 другим. Первоначально выделенная квота некоторых предприятий увеличилась в 1,8-4,4 раза. Только по Сахалинской области квоты между пользователями перераспределялись 42 раза, по Приморскому краю - 157 раз, Камчатской области - 674 раза.

Администрация Астраханской области в 2000 году распределила рыбодобывающим организациям квоты на вылов 220 тонн осетровых видов рыб с обязательствами оплаты за них 26085 тыс. рублей, при этом средства в объеме 440 тыс. рублей, предусмотренные к перечислению в федеральный бюджет на основании постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.98 г. № 1490 "О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами", с пользователей не взысканы.

4. Бассейновыми управлениями по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства:

Допущено 45 нарушений в выделении и использовании квот на вылов 107146 тонн водных биоресурсов, или 13,3 % от объема квот (8,6 млн. рублей). Указанные нарушения заключались в оформлении разрешений на промысел без учета действия постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.99 г. № 226 "О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов", отсутствия контроля за промыслом и, как следствие, допускаемых превышений размеров лова.

В зонах ответственности Сахалинрыбвода, Севкаспрыбвода допущены факты превышения размеров лова водных биологических ресурсов в объеме, соответственно, 38,346 тыс. тонн и 5,19 тыс. тонн.

Камчатрыбвод и Мурманрыбвод выдали разрешения на промысел рыбодобывающим судам, не оборудованным необходимыми техническими средствами, соответственно по 29 судам на вылов 58,5 тыс. тонн и по 33 судам на вылов 5,11 тыс. тонн водных биоресурсов.

Дебиторская задолженность Мурманрыбвода за оплаченные корма для нужд воспроизводства за 2000 год составила 8,6 млн. рублей.

5. Научно-исследовательскими организациями Госкомрыболовства России:

Задолженность организаций-судовладельцев за реализованную продукцию, полученную в ходе проведения научно-исследовательских работ, по 4 отраслевым институтам составила 99,123 млн. рублей.

Всего в ходе использования квот на вылов водных биологических ресурсов с нарушением действующих нормативных правовых документов было использовано 1468,2 млн. рублей, из которых отвлечены от целевого использования 423,88 млн. рублей -

задолженность пользователей перед федеральным бюджетом за реализованные на платной основе квоты на вылов водных биоресурсов; 763,04 млн. рублей - поступление средств в федеральный бюджет с нарушением указаний Минфина России; 173,12 млн. рублей - поступление средств в бюджет в нарушение законодательства о валютном контроле от плательщиков-нерезидентов, не участвующих в договорах; 0,44 млн. рублей - недоперечислено в федеральный бюджет; 107,72 млн. рублей - задолженность организаций-судовладельцев за выловленные в ходе проведения ресурсных исследований биоресурсы.

3.5. Эффективность использования квот на вылов водных биологических ресурсов

Анализ показал, что квоты на вылов водных биологических ресурсов, выделяемые в промышленных целях, используются неэффективно. При наличии в Российской Федерации рыбопромысловых мощностей, способных добывать не менее 6 млн. тонн водных биологических ресурсов (5114 добывающих судов, из которых 2554 маломерных), в 2000 году было недоосвоено 1045 тыс. тонн водных биоресурсов, или 25 % общего объема выделенных квот, что свидетельствует как о недоиспользовании производственных мощностей на 38 %, так и об отсутствии стандартов и нормативов в области использования водных биологических ресурсов.

Только из-за более чем 2-месячной задержки с утверждением распределения квот на вылов водных биологических ресурсов по пользователям Приморского края в первом квартале 2000 года было выловлено меньше, чем в 1999 году, на 210 тыс. тонн, или на 20 процентов.

Всего в 2000 году было добыто рыбы и других водных биологических ресурсов 4011,2 тыс. тонн, что на 227,4 тыс. тонн, или на 5,7 %, меньше по сравнению с 1999 годом. Улов рыбы снизился на 258,6 тыс. тонн, или на 6,8 %. Особенно большое снижение допущено по улову сардин - на 76,1 тыс. тонн, или в 2,4 раза; пресноводного чистика - на 22,1 тыс. тонн, или в 2,3 раза; трубача - на 4,6 тыс. тонн, или в 1,8 раза; трески - на 58,8 тыс. тонн, или на 20,1 %; минтая - на 282,6 тыс. тонн, или на 23,2 %; горбуши - на 29,7 тыс. тонн, или на 19,2 %; кильки - на 31,6 тыс. тонн, или на 20,7 процента.

Отсутствие законодательно утвержденной системы распределения квот на вылов водных биологических ресурсов приводит к фактам недораспределения Госкомрыболовством России ОДУ и осуществления резервирования на региональном уровне квот на вылов водных биологических ресурсов по пользователям, из года в год не выходящим на промысел и не имеющим соответствующих рыбодобывающих мощностей, что приводит в условиях снижения сырьевой базы к искусственному росту спроса на квоты, невозможности рационального регулирования промысла. Резервирование квот на вылов биоресурсов приводит к тому, что "олимпийская" система регулирования промысла стала нормой управления использованием водных биологических ресурсов. Одним из показателей, характеризующих эффективность использования квот, является уровень их освоения и особенно таких массовых объектов промысла как минтай, треска, камбала, лососи. Так, объем вылова минтая в 2000 году по Камчатской области составил 227,4 тыс. тонн, что на 126,2 тыс. тонн (35,7 %) меньше выделенной квоты, трески на 37 тыс. тонн (24 %) - по сравнению с 1999 годом, а по сравнению с 1990 годом - на 580,1 тыс. тонн, или в 3,5 раза.

На основании межправительственных соглашений и распоряжения Правительства Российской Федерации от 22.02. 2000 г. № 277-р квоты на вылов водных биоресурсов в объеме 186,422 тыс. тонн предусмотрено предоставить иностранным рыбопромысловым компаниям на платной основе и 96,775 тыс. тонн - на компенсационной основе в счет квот, выделяемых Российской Федерации в исключительных экономических зонах иностранных государств.

Установлено, что условия, на которых заключаются отдельные договоры для российских рыбохозяйственных организаций, менее выгодны, чем для иностранных. Так, например, ценность готовой продукции, произведенной в ходе вылова судами КНДР, может быть оценена более чем в 1,5 раза выше, нежели продукции, произведенной в ходе промысла российских судов.

Отчетные данные Госкомрыболовства России и ФПС России о деятельности по охране и использованию водных биологических ресурсов в 2000 году и за 5 месяцев 2001 г. свидетельствуют, что проводимая работа по сохранению и регулированию использования водных биологических ресурсов не приносит должного эффекта. За 1990-2000 годы и 5 месяцев 2001 г., то есть более 10 лет, ОДУ водных биологических ресурсов сократились на 1303 тыс. тонн, или на 21,8 %, в том числе рыба всего - на 1610 тыс. тонн, или 28,6 процента. Особенно большое сокращение запасов сырьевой базы наблюдается по основным промысловым видам водных биологических ресурсов. Так, на 2001 год ОДУ по сельди стали составлять только 46,3 % к уровню 1990 года, по минтаю - 54,2 %, салаке - 20,8 %, морскому окуню - 31,1 %, бычкам - 72,6 %, вогле - 34 %, а по осетровым запасы сократились в 22 раза. Наряду с естественными природными факторами на сокращение запасов водных биоресурсов влияет рост объемов браконьерского промысла.

В результате разделения государственных функций по охране запасов водных биоресурсов по 4 федеральным ведомствам и службам отсутствует единый государственный орган управления, ответственный за рост браконьерства, решения по мерам воздействия принимаются в режиме согласования. В этих условиях браконьерство, не ограниченное эффективным контролем и жесткой правовой ответственностью, наносит непоправимый ущерб наиболее ценным видам рыб и морепродуктов.

Бассейновыми управлениями рыбоохраны Госкомрыболовства России за 2000 год вскрыто 210,6 тыс. нарушений, из них связанных с незаконным выловом рыбы - 178,2 тысячи, или 84,6 процента. Общее число вскрытых нарушений на 10 % больше, чем в 1999 году, из них связанных с незаконным выловом рыбы - на 8,3 процента.

За выявленные нарушения в 2000 году привлечено к административной ответственности 206,8 тыс. человек, на них наложено штрафов в общей сумме 27,3 млн. рублей, взыскано штрафов 20,9 млн. рублей (76,5 %), осталась задолженность в размере 5,7 млн. рублей (20,9 %). Объем штрафов и ущерба, предъявленного нарушителям, составил в среднем на одного инспектора 41,6 тыс. рублей, что на 7,7 тыс. рублей, или на 15,8 %, ниже, чем в 1999 году.

Такая мера воздействия, как прекращение действия разрешения, практически не применяется, многие нарушители продолжают получать бесплатные квоты на вылов водных биоресурсов. По информации Северо-Восточного регионального управления ФПС России, управления Государственной Дальневосточной природоохранной морской службы за 2000 год рыбохозяйственные предприятия Приморского края допустили 410 нарушений правил рыболовства и природоохранного законодательства. В сравнении с 1999 годом общее количество нарушений увеличилось в 2 раза. В то же время, несмотря на зафиксированные нарушения Правил рыболовства, действия разрешений приостанавливались Приморрыбводом в 2000 году только 3 судам, в 2001 году - 2 судам, действия лицензии на рыбохозяйственную деятельность по указанию Госкомрыболовства России были приостановлены двум организациям Приморского края.

Российскими рыбопромысловыми судами в период, когда разрешения на промысел не выдавались (январь 2000 г.), совершен 91 заход в японские порты с уловами в объеме 732,126 тонны водных биоресурсов, в том числе 105,733 тонны рыбы и 529,655 тонны крабов, 96,738 тонны морских ежей. В январе 2001 г. в японские порты вывезено 2976 тонн живых крабов на сумму около 11 млн. долл. США.

Низкой остается эффективность использования квот на вылов водных биологических ресурсов, предназначенных для целей рыбозахвата. Производственные мощности по воспроизводству запасов водных биоресурсов используются на 20 % - 85 процентов. При

этом квоты, предназначенные для нужд воспроизводства, в 2000 году были использованы больше выделенных объемов на 4,907 тыс. тонн за счет превышения лова лососевых видов рыб в Сахалинской области. А вылов осетровых видов рыб для воспроизводства в Астраханской области составил 90,1 % от выделенных квот при загрузке мощностей на 40 процентов. Указанные факты свидетельствуют о коммерциализации рыбоводных заводов, которые вместо должного отбора маточного поголовья, полного использования имеющихся мощностей занимаются добычей и реализацией дорогостоящих, лимитированных видов рыб.

Следует отметить, что за 1998-2000 годы финансирование организаций рыбоохраны и воспроизводства увеличилось в 2-4 раза.

Из добытых рыбохозяйственным комплексом России водных биологических ресурсов в 2000 году было произведено пищевой товарной рыбной продукции 2925,4 тыс. тонн стоимостью 58,1 млрд. рублей, в том числе рыбные консервы - 379,8 туб стоимостью 2,8 млрд. рублей. Непищевая рыбная продукция составила 264,2 тыс. тонн стоимостью 2,4 млрд. рублей. К уровню 1999 года производство товарной пищевой продукции сократилось на 33,3 тыс. тонн (1,1 %), в стоимостном выражении увеличилось на 8,6 млрд. рублей (17,4 %). Из общего объема произведенной продукции в 2000 году было направлено на экспорт 1023 тыс. тонн, или 35 %, а в стоимостном выражении на 1344,7 млн. долл. США, или 40 млрд. рублей, что составляет 67,2 % стоимости произведенной продукции.

Поступление налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации по предприятиям рыбной промышленности в 2000 году составило 3,6 млрд. рублей, или 0,3 % - 0,4 % от общих налоговых поступлений, что в сравнении с 1999 годом больше на 0,5 млрд. рублей, или на 16,1 процента. В то же время задолженность по налоговым платежам возросла за тот же период на 2 млрд. рублей, или в 2,5 раза. Анализ показал, что по предприятиям, реализующим продукцию на внешний рынок и функционирующим в форме совместной деятельности с иностранными партнерами, при условии выполнения последними функций по реализации продукции на внешнем рынке, эффективность использования квот на вылов водных биологических ресурсов, с точки зрения налоговых поступлений, ниже в 3,9 раза, нежели при условии реализации продукции на внутреннем рынке.

Деятельность Госкомрыболовства России по реализации квот на вылов водных биоресурсов, выделяемых для реализации российским (в том числе с участием иностранного капитала) и иностранным пользователям на платной основе, в 2000 году свидетельствует о недостаточной эффективности их использования. Возможности по формированию целевого бюджетного фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов в 2000 году использованы Госкомрыболовством России не в полной мере. Из общего объема квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных для этих целей, было использовано 459,8 тыс. тонн водных биоресурсов, или 66,9 процента.

Морские ресурсные исследования с изъятием водных биологических ресурсов, ежегодно проводимые научно-исследовательскими организациями Госкомрыболовства России, в том числе с привлечением рыбохозяйственных предприятий, осуществляются с нарушениями федерального законодательства:

- без утверждения планов-графиков исследований по всем институтам;
- с выделением ресурсного обеспечения организациям, не имеющим лицензии на проведение исследований с изъятием водных биоресурсов;
- с привлечением посреднических организаций и передачей им собственных функций государственного управления морскими научными исследованиями;
- без регламентирования порядка ценообразования на продукцию, получаемую в ходе осуществления исследований, системы взаиморасчетов с рыбохозяйственными

организациями, участвующими в исследованиях, и порядка использования средств научно-исследовательскими организациями.

В результате, средства, получаемые научно-исследовательскими институтами от реализации продукции, полученной в процессе осуществления ресурсных исследований, то есть с использованием государственной собственности, зачисляются на расчетные счета организаций и используются ими как дополнительные доходы без контроля вышестоящих органов управления на собственные цели, включая оплату труда, приобретение дорогостоящих транспортных средств и оборудования, приобретение долей в собственности народнохозяйственных объектов и ценных бумаг, благотворительные и другие цели, что обуславливает все большую коммерциализацию научно-исследовательских заведений Госкомрыболовства России и снижение эффективности научных исследований. Только за 2000 год на их счета поступило 602,7 млн. рублей, что составляет 75,8 % годового бюджетного финансирования научных исследований. При этом, каждая тонна биоресурсов может быть оценена в 1,5-3 раза ниже, чем по коммерческим квотам, а выделение водных биоресурсов для проведения научных исследований через посредническую организацию - ФГУП "Нацрыбресурс" с передачей последнему части функций Госкомрыболовства России, привело к тому, что средства в объеме более 7,5 млн. долл. США, полученные от использования государственной собственности, поступили посреднической организации не имеющей даже право на осуществление подобного рода исследований. Тематика научно-исследовательских работ, выполненных ФГУП "Нацрыбресурсы", затраты на которые составили 35,032 млн. рублей, и отчетность по ним свидетельствуют о дублировании работ, выполненных подведомственными Госкомрыболовству России институтами за счет средств федерального бюджета по отраслевому плану научно-технического развития отрасли.

В результате неэффективного использования квот на вылов водных биологических ресурсов, отсутствия нормативов по платности пользования водными биологическими ресурсами потеряны возможности по дополнительному поступлению в федеральный бюджет 4748,6 млн. рублей, в том числе:

- в виде платы за предоставленные квоты на вылов водных биологических ресурсов или услуги, связанные с их использованием, получено 1843 млн. рублей, из них на поддержание социальной сферы регионов - 708,3 млн. рублей, на оплату посреднических услуг - 335,5 млн. рублей, за реализованную продукцию, полученную в ходе ресурсных исследований, - 602,7 млн. рублей, за работу наблюдателей ФПС России по использованию квот на вылов водных биоресурсов иностранными пользователями в исключительной экономической зоне Российской Федерации - 196,5 млн. рублей;

- задолженность перед федеральным бюджетом за реализованные квоты на вылов водных биоресурсов за 1999-2000 годы составляла 14571,36 тыс. долл. США, или 423,881 млн. рублей (по курсу Банка России на 31.05. 2001 г.);

- недоиспользованы квоты на вылов водных биологических ресурсов, выделенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.02. 2000 г. № 277-р для формирования Фонда и выполнения межправительственных соглашений в объеме 220,6 тыс. тонн на 17,5 млн. долл. США, или 509,075 млн. рублей (по курсу Банка России на 31.05. 2001 г.);

- в нарушение федеральных законов "О федеральном бюджете на 1999 год", "О федеральном бюджете на 2000 год" (статьи 85 и 29) и постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.98 г. № 1490 плата за пользование отдельными видами водных биоресурсов с российских юридических лиц не взималась, в результате, как показывают расчеты, упущены возможности по получению в федеральный бюджет средств в объеме 525,71 млн. рублей в 1999 году и 449,915 млн. рублей в 2000 году, т.е. 975,625 млн. рублей;

- задолженность за 2000 год по налоговым платежам рыбохозяйственных предприятий составила 997 млн. рублей.

В 2001 году Правительством Российской Федерации осуществлена новая форма распределения водных биологических ресурсов через аукционные торги. Анализ основных результатов проведенных аукционов позволяет сделать следующие выводы.

К положительным результатам следует отнести прозрачность аукционов, в результате чего подрывается база для коррупции на всех уровнях власти при распределении валютоемких объектов лова (крабы, минтай, треска и др.); обеспечивается своевременное и полное поступление средств в федеральный бюджет (в 2001 году при запланированных объемах для аукционов 4,5 млрд. рублей поступило 5,8 млрд. рублей).

Отрицательные моменты сводятся к следующему: в аукционах не могут принимать участие мелкие и средние фирмы; аукцион проводился по ресурсам, не имеющим большого спроса (например, сельдь, камбала и др., в результате цены на них были ниже, чем в 2000 году); аукцион проводился с запаздыванием в сроках по отношению к срокам путины; на ряд объектов (крабы) спрос неадекватен цене (превышение по коллочному крабу составило 75 раз), что свидетельствует не о покупке квоты, а покупке “права выхода в море”, а значит вылова в объемах, многократно превышающих купленную квоту, т.е. возможно “узаконенное” браконьерство (хотя оно было и до этого); участие в аукционах иностранных компаний ведет к снижению цен для них на рыбу и морепродукты и к финансовым потерям для отечественных рыбаков.

Выводы

1. Мировое рыбное хозяйство играет важную роль в продовольственном обеспечении населения рыбными продуктами питания и как крупный поставщик технической и кормовой продукции для нужд народного хозяйства. Рыбная отрасль во многих странах мира в продовольственном и промышленном отношении занимает весомое место в силу своей природно-экономической и социальной значимости. В ряде стран, имеющих протяженное побережье, оно является приоритетной отраслью.

Вылов рыбы и морепродуктов ведущими странами мира, включая аква- и марикультуры и водорослей, на протяжении ряда последних лет увеличивается.

В мировую рыбную промышленность ежегодно инвестируется свыше 120 млрд. долл. США, а доходы от ее деятельности не превышают 70 млрд. долл. США. Дефицит покрывается за счет перераспределения средств от прибыли в обрабатывающих, сбытовых секторах рыбного хозяйства и налогоплательщиков. Япония в 1997 году выделяла из бюджета средства на нужды рыбной промышленности в объеме 2880 млн. долл. США, в 1998 году - 2650 млн. долл. США. В США на 1997-1998 финансовые годы Конгресс утвердил бюджет Национальной службы морского рыболовства в размере 346,2 млн. долл. США. Расчеты специалистов показывают, что на вылов 1 тонны рыбы и морепродуктов Япония затрачивает 390-400 долл. США государственных средств, США - 30-40 долл., выделенных из бюджета. В этих условиях идет совершенствование государственного управления рыбными ресурсами в 200-мильных зонах, где сейчас в основном осуществляется рыболовство, и одновременно проводится политика поддержки рыбной отрасли со стороны государств.

2. Анализ показал, что деятельность рыбной отрасли России не является достаточно эффективной как в части продовольственной безопасности, так и в наполнении доходной части федерального бюджета. Причины такого положения следующие:

- большой физический износ судов (50,9 %), отсутствие средств на ремонт при ужесточении требований по безопасности мореплавания, ограничение промысловых районов;
- низкий уровень использования мощностей флота по основным видам обработки (от 21 % до 41 %). В результате, произошло снижение объемов производства по сравнению с 1990 годом по пищевой рыбопродукции в 3,2 раза, по консервам в 2,9 раза, муки кормовой в 10,5 раза;
- существующая система реализации рыбной продукции на внутренний рынок при наличии большого числа (до 4-х) посреднических организаций между производителем и

потребителем приводит к значительному удорожанию продукции рыбной отрасли. Так, на 1.01. 2000 г. розничная цена в магазинах Москвы превышала цену производителя в среднем на свежемороженную рыбу в 2 раза, консервы - в 1,7 раза, рыбу всех видов обработки - в 1,6 раза, а доля производства в цене упала с 85,7 % до 22,2 %, или в 3,9 раза;

- государственная политика по либерализации внешнеторговой деятельности окончательно подорвала основы формирования отечественного рынка и привела к обвальному падению цен на внешнем рынке отдельных рыботоргов, поставила в зависимость российских товаропроизводителей от диктата иностранных партнеров. Все это негативно сказалось на состоянии как товаропроизводителей, так и большинства потребителей.

Модель экономических отношений, основанная на их либерализации и исключаяющая участие в них государства, привела к серьезному нарушению межотраслевых связей, спаду производства и резкому снижению инвестиционной активности в области воспроизводства основных фондов;

- переориентация российских судовладельцев на экспорт рыбных товаров и импорт услуг в иностранных портах в счет последующей поставки рыбных товаров определили экспортную направленность рыбохозяйственной деятельности. Следствием такой политики явилось разрушение отечественных береговых рыбоперерабатывающих производств и колоссальное развитие за последние 5 лет портов в г. Пусан (Республика Корея), г. Сиэтл (США), в Японии, Китае и Западной Европе. Только в Республику Корея (г. Пусан) ежегодно осуществляется более 1000 судозаходов, её посещают более 100 тыс. российских рыбаков. Общая сумма валютных средств, оставляемых рыбохозяйственными предприятиями и рыбаками, около 600 млн. долл. США, что является упущенной выгодой как рыбной отрасли, так и бюджета России в целом.

3. Рыбная отрасль России является прежде всего источником обеспечения населения продуктами питания и играет значительную роль в продовольственном комплексе страны. Однако деятельность ее в этом направлении неэффективна и в результате этого произошло существенное снижение среднедушевого потребления рыбных товаров с 20,3 кг в 1990 году до 10 кг в 2000 году, что привело к дисбалансу потребления полноценного белка животного происхождения, так как белок рыбы составляет около 16 %, а в мясо-рыбном балансе - до 40 процентов.

Одновременно следует отметить, что по сравнению с отраслями, производящими животноводческую продукцию себестоимость белка рыбной продукции по сравнению с себестоимостью белка в мясе говядины ниже в 2,6 раза, свинины - в 2,4, баранины и птицы - в 1,5 раза, а производительность труда выше в 3-4 раза.

Выращивание рыбы и морепродуктов в условиях морской среды, рек и естественных водоемов обеспечивается за счет естественных кормов и не требует для этого дополнительных материальных затрат. Наличие рыбных запасов регулируется за счет естественного воспроизводства и рационального подхода к вылову рыбы, мер по охране и регулированию рыболовства.

4. Одной из причин неэффективной деятельности является и то, что действующее законодательство Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов не обеспечивает рационального и эффективного их использования. В настоящее время отсутствует единый законодательный акт, который бы регулировал правовые отношения в области рыболовства на федеральном, региональном и местном уровнях. Так, Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", разрабатываемый с 1994 года, до настоящего времени не принят.

Не разработаны положения о распределении промышленных квот на вылов (добычу) водных биоресурсов, об использовании водных биоресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, порядок определения объемов вылова водных биоресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях, а также порядок

реализации продукции, добытой в ходе выполнения этих работ, и использования полученных средств, не созданы унифицированные формы и не определены правила заполнения и выдачи разрешений на право лова водных биоресурсов, порядок исчисления и изменения нормативов платы за пользование живыми ресурсами и некоторые другие правовые нормы.

В 2000-2001 годах выделение и использование квот на вылов водных биологических ресурсов регламентировали 11 межправительственных соглашений и более 100 нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, из них 12 федеральных законов, 2 Указа Президента Российской Федерации, более 30 постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, 52 приказа Госкомрыболовства России, из которых шесть изданы совместно с МПР России и ФПС России, а также ряд отраслевых инструкций и правил.

Издание большого числа нормативных документов привело к возникновению противоречий в них и в то же время ряд важных положений, связанных с использованием квот, остались непроработанными и не имеют необходимой правовой основы.

5. Доходная часть федерального бюджета за счет водных биологических ресурсов обеспечивается не в полной мере:

- за 2000 год и январь-февраль 2001 г. (по задолженностям за 2000 год) в доход целевого бюджетного фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов на рублевые и валютные счета ГУФК Минфина России в виде платы за использованные квоты на вылов водных биоресурсов от Госкомрыболовства России поступило 2159941,1 тыс. рублей, 134589,46 тыс. долл. США и 504000 тыс. японских йен, что в пересчете на доллары составило 218152,6 тыс. долл. США, а в пересчете на рубли - 6073780 тыс. рублей. Недопоступление средств в доход фонда в 2000 году составило 78397,1 тыс. рублей, или 1,3 % от объема, предусмотренного федеральным бюджетом.

В целом, задолженность перед федеральным бюджетом за реализованные квоты на вылов водных биоресурсов за 1999-2000 годы составляла 14571,36 тыс. долл. США, или 423880,9 тыс. рублей (по курсу Банка России на 31.05. 2001 г.);

- в нарушение федеральных законов "О федеральном бюджете на 1999 год", "О федеральном бюджете на 2000 год" (статьи 85 и 29) плата за пользование отдельными видами водных биоресурсов Госкомрыболовством России с российских юридических лиц не взималась. В результате, упущена возможность получения в федеральный бюджет средств в объеме 525710 тыс. рублей в 1999 году и 449915 тыс. рублей в 2000 году, или 975625 тыс. рублей;

- квоты на вылов водных биологических ресурсов, выделенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.02. 2000 г. № 277-р для формирования целевого бюджетного фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и выполнения межправительственных соглашений в объеме 220,6 тыс. тонн, не были использованы. Расчеты показывают, что при условии их реализации по среднесложившимся ценам Фондом могло быть получено дополнительно более 17,5 млн. долл. США;

- в 2000 году в виде платы за предоставленные квоты на вылов водных биологических ресурсов или услуги, связанные с их использованием, организациями рыбохозяйственного комплекса получено 1843 млн. рублей, или более 30 % от объема средств, поступивших в Фонд. Средства, полученные от реализации права на пользование водными биоресурсами, являются, по существу, средствами государственными. Однако они были зачислены на расчетные счета организаций, которые используют их как дополнительные доходы на собственные цели, включая оплату труда, приобретение дорогостоящих транспортных средств и оборудования, долей в собственности народнохозяйственных объектов и ценных бумаг, благотворительные и другие нужды;

- поступление налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации по предприятиям рыбной промышленности в 2000 году составило 3,6 млрд. рублей, или 0,3 % - 0,4 % от общих налоговых поступлений, что в сравнении с 1999 годом больше на 0,5 млрд. рублей, или на 16,1 процента. В то же время, задолженность по налоговым платежам возросла за тот же период на 2 млрд. рублей, или в 2,5 раза, в том числе в федеральный бюджет - около 1 млрд. рублей. Эффективность использования водных биоресурсов рыбодобывающими предприятиями, реализующими продукцию на внешний рынок и функционирующими в форме совместной деятельности с иностранными партнерами с условием выполнения последними функций по реализации продукции, с точки зрения полноты налоговых поступлений в 3,9 раза ниже, нежели предприятиями, поставляющими продукцию на внутренний рынок.

6. В ходе контрольных мероприятий установлено 201 нарушение действующих нормативных правовых актов по использованию квот на вылов 814,2 тыс. тонн водных биоресурсов, в том числе в 2000 году - на вылов 596,4 тыс. тонн, или более 15 % от объемов, распределенных по видам пользования квот, и 217,8 тыс. тонн - на 2001 год. Всего в ходе распределения квот на вылов водных биологических ресурсов с нарушением действующих нормативных правовых документов было использовано 1468,2 млн. рублей.

В результате, к уровню 1999 года производство товарной пищевой продукции сократилось на 33,3 тыс. тонн (1,1 %). Из общего объема произведенной продукции в 2000 году было направлено на экспорт 1023 тыс. тонн, или 35 %, а в стоимостном выражении - на 1344,7 млн. долл. США, или 40 млрд. рублей, что составило 67,2 % стоимости произведенной продукции.

7. Морские ресурсные исследования с изъятием водных биологических ресурсов, ежегодно проводимые научно-исследовательскими организациями Госкомрыболовства России, в том числе с привлечением рыбохозяйственных предприятий, осуществляются с нарушениями федерального законодательства:

- без утверждения планов-графиков исследований по всем институтам;
- с выделением ресурсного обеспечения организациям, не имеющим лицензии на проведение исследований с изъятием водных биоресурсов;
- с привлечением посреднических организаций и передачей им собственных функций государственного управления морскими научными исследованиями;
- без регламентирования порядка ценообразования на продукцию, получаемую в ходе осуществления исследований, системы взаиморасчетов с рыбохозяйственными организациями, участвующими в исследованиях, и порядка использования средств научно-исследовательскими организациями.

8. В результате разделения государственных функций по охране запасов водных биоресурсов по 4 федеральным ведомствам и службам отсутствует единый государственный орган управления, ответственный за рост браконьерства, решения по мерам воздействия принимаются в режиме согласования. В этих условиях браконьерство, не ограниченное эффективным контролем и жесткой правовой ответственностью, наносит непоправимый ущерб наиболее ценным видам рыб и морепродуктов.

Анализ деятельности Госкомрыболовства России по охране и воспроизводству водных биологических ресурсов показал, что она недостаточно эффективна. Бассейновыми управлениями рыбоохраны Госкомрыболовства России за 2000 год вскрыто 210,6 тыс. нарушений, из них связанных с незаконным выловом рыбы - 178,2 тыс., или 84,6 процента. Общее число вскрытых нарушений на 10 % больше, чем в 1999 году, из них связанных с незаконным выловом рыбы - на 8,3 процента.

За 1990-2000 годы и 5 месяцев 2001 г., то есть 10-летие, общие допустимые уловы водных биологических ресурсов сократились на 1303 тыс. тонн, или на 21,8 %, в том числе рыбы (всего) - на 1610 тыс. тонн, или 28,6 процента. Особенно большое сокращение запасов сырьевой базы наблюдается по основным промысловым видам водных биологических ресурсов. Снижаются объемы штрафов и возмещения ущерба,

предъявленного нарушителем. Так, в 2000 году они составили в среднем на одного инспектора 41,6 тыс. рублей, что на 7,7 тыс. рублей, или 15,6 %, меньше, чем в 1999 году, а средний размер начисленного штрафа и предъявленного ущерба уменьшился на 173 рубля, или на 20,1 процента. Большинство нарушителей не только не были лишены лицензий на ведение промысловой деятельности, но и продолжали получать бесплатные квоты на вылов водных биоресурсов.

Квоты на вылов водных биологических ресурсов, выделяемые для их воспроизводства, используются неэффективно. Производственные мощности по воспроизводству запасов водных биоресурсов используются на 20 % - 85 процентов. При этом квоты, предназначенные для нужд воспроизводства, в 2000 году были использованы больше выделенных объемов на 4,907 тыс. тонн за счет перелова лососевых видов рыб в Сахалинской области. А вылов осетровых видов рыб для воспроизводства в Астраханской области составил 90,1 % выделенных квот при загрузке мощностей на 40 процентов. Указанные факты свидетельствуют о коммерциализации рыболовных заводов, которые вместо должного отбора маточного поголовья, полного использования имеющихся мощностей занимаются добычей и реализацией дорогостоящих, лимитированных видов рыб.

Одновременно с этим, затраты на содержание органов рыбоохраны и воспроизводства рыбных запасов Госкомрыболовства России за 1998-2000 годы возросли в 3-4 раза.

Таким образом, оценивая, в целом, эффективность деятельности рыбной отрасли можно сказать, что она неэффективна как в сфере использования производственного потенциала, так и в сфере использования водных биологических ресурсов, их охраны и воспроизводства.

Предложения

Для решения названных проблемы необходимо осуществить следующие основные мероприятия:

1. В законодательной сфере

1.1. Принять закон “О рыболовстве и охране водных биологических ресурсов”.

1.2. Внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации поправку к Федеральному закону “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности”, предусматривающую особенности рыбной отрасли и распространяющую понятие экспорта на вывоз за рубеж рыбы и рыбопродукции, выловленной и выработанной за пределами таможенной территории.

1.3. Привести в соответствие современным требованиям законодательно-нормативную базу функционирования рыбного хозяйства, которая бы способствовала эффективности работы отечественного товаропроизводителя с поставкой продукции на внутренний рынок.

1.4. В соответствии с Федеральным законом “О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд” восстановить практику доведения заданий поставки рыбопродукции в федеральный продовольственный фонд, в том числе спецпотребителям, на условиях и порядке, определенных Федеральным законом.

1.5. Привести в соответствие федеральному законодательству законодательные акты субъектов Федерации, касающиеся рыболовства.

1.6. Внести изменения в действующие правовые нормативные акты таможенного регулирования, обеспечив стимулирующее воздействие захода российских и арендованных судов в отечественные порты.

1.7. Внести изменения в правовые нормативные акты о несостоятельности (банкротстве) предприятий рыбной отрасли, а также их распродажи по ценам, значительно ниже рыночных, предусмотрев особый подход по принципам банкротства, включающий в себя разработку планов санации, увеличения доли государственной

собственности и другие мероприятия, способствующие стабилизации отрасли, усилению ее роли в развитии прибрежных и северных районов и обеспечению безопасности страны.

1.8. Внести изменения в действующее законодательство по упорядочению государственного управления в области охраны водных биологических ресурсов, ужесточению ответственности за браконьерство и нарушение правил рыболовства.

1.9. Внести изменения в действующие правовые нормативные акты по реализации квот на вылов водных биологических ресурсов, обеспечивающие баланс интересов государства, субъектов Федерации и рыбодобывающих предприятий.

2. В сфере государственного регулирования

2.1. Обеспечить лицензирование любой рыбохозяйственной деятельности иностранных юридических лиц в экономической зоне Российской Федерации.

2.2. В целях регулирования потоков рыбопродукции, вывоза ее из экономической зоны Российской Федерации разработать и ввести систему лицензирования транспортных операций с проведением сплошного контроля происхождения товара через портовые службы, таможни и точки проверок непосредственно в море.

2.3. Ввести квотирование объемов и лицензирование экспорта рыбопродукции через ограниченное число специально уполномоченных организаций - экспортеров, имеющих необходимый опыт осуществления этой работы.

2.4. Обеспечить монополию государства на вылов, переработку и реализацию осетровых видов рыб и отдельных валютоёмких видов морепродуктов.

2.5. Жестко регламентировать порядок осуществления морских ресурсных исследований с использованием водных биоресурсов на всех этапах их осуществления - распределения по научным организациям, составления и утверждения плана-графика, заключения договоров с рыбохозяйственными организациями, расчетами последних с научно-исследовательскими организациями и использование средств через специальные счета на конкретные нужды по сметам, утверждаемым Госкомрыболовством России.

3. В сфере экономического механизма функционирования отрасли

3.1. Предусмотреть выделение льготных кредитов производителям и поставщикам рыбной продукции для пополнения оборотных средств, установления льготных тарифов, дотаций и компенсаций на рыбную продукцию, поставляемую для государственных нужд.

3.2. Рассмотреть вопрос о реструктуризации долгов рыбохозяйственных организаций по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, а также возможность отмены пени и штрафов, начисленных за несвоевременную уплату налоговых платежей путем передачи доли уставного капитала акционерных обществ в собственность государства.

3.3. При льготировании железнодорожных тарифов на транспортировку и поставку продукции рыбной отрасли выделять финансовые средства непосредственно производителям продукции.

3.4. Установить, что розничные цены на рыбу, морепродукты и продукты переработки (кроме деликатесных) не могут превышать оптовую цену предприятий, их добывающих и производящих, более чем на 30 процентов.

3.5. Решить вопрос о создании лизингового фонда для обновления флота, поставки топлива и других материально-технических ресурсов по товарному кредиту рыбохозяйственным предприятиям и организациям;

3.6. Осуществить меры по экономической заинтересованности российских судовладельцев по ремонту, портовому и техническому обслуживанию в отечественных портах и на судоремонтных предприятиях за счет отмены таможенных пошлин на импорт запасных частей, технологического, судового оборудования для ремонта и модернизации флота.

3.7. Для российских судовладельцев, продавших часть акций иностранным компаниям, а также поставляющих более 50 % объемов на внешний рынок, предусмотреть

взимание платы за право пользования водными биоресурсами на уровне иностранных судовладельцев.

4. В сфере организации управления отраслью

4.1. Разработать концепцию устойчивого развития рыбного хозяйства России до 2015 года. В концепции определить на государственном уровне цели и требования к отечественному рыбному хозяйству в условиях рыночных отношений.

4.2. В случае передачи прав по аренде, менеджменту, управлению рыболовными судами другим юридическим лицам предусмотреть распределение квот российским судовладельцам в первую очередь, без права передачи и продажи их другим пользователям и наделение квотами иностранных пользователей по остаточному принципу.

4.3. Организовать с участием администраций краев и областей работу по проведению инвентаризации, перерегистрации, лицензирования флота рыбохозяйственного комплекса с целью дальнейшего принятия мер по приведению в соответствие его мощностей с возможностями и условиями неистощимого использования сырьевой базы.

4.4. Рассмотреть вопрос об обосновании взимания платежей с судовладельцев России за услуги капитана порта, за информационное гидрометеобеспечение судов, услуги лоцмана, регистра, перечислении этих средств непосредственно в бюджет.

4.5. В целях мобилизации финансовых результатов отрасли, а также их эффективного использования, льготного кредитования предприятий, контроля за соблюдением платежной дисциплины предприятиями и организациями рыбной отрасли, пополнения доходной части бюджета создать на базе отраслевого банка единый расчетно-финансовый центр.

4.6. Провести перерегистрацию предприятий, фирм, организаций в рыбохозяйственном секторе в целях оптимизации производственных процессов.

4.7. Восстановить статистическую отчетность в области рыбного хозяйства, реально отражающую экономико-социальное положение в этой отрасли.

4.8. Повысить статус федерального органа в области рыбного хозяйства, придав ему соответствующие властные полномочия по осуществлению национальной политики в сфере рыболовства.

Проведенный анализ дает основание прогнозировать, что реализация предложенной системы мер по повышению эффективности функционирования рыбохозяйственного комплекса страны создаст реальные условия для наращивания объемов производства, получения необходимых средств для воспроизводства основных фондов и осуществления хозяйственной деятельности. Расчеты показывают, что к 2005 году объем вылова рыбы и морепродуктов предприятиями рыбохозяйственного комплекса России достигнет 5-5,5 млн. тонн, производство пищевой рыбопродукции, включая консервы, - не менее 3 млн. тонн. Для получения валютных средств целесообразно направлять на экспорт только высококачественную обработанную продукцию (филе трески, минтая, икру минтая, крабы, консервы лососевых, обработанный лосось и другие морепродукты) с высокой стоимостью в объеме порядка 600 тыс. тонн. Это позволит довести среднедушевое потребление населением России рыбопродукции отечественного производства до 15,3 кг в год против 9 кг в 2000 году и обеспечить дополнительное поступление средств в доходную часть бюджетов всех уровней и во внебюджетные фонды в объеме около 5 млрд. рублей.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ

