

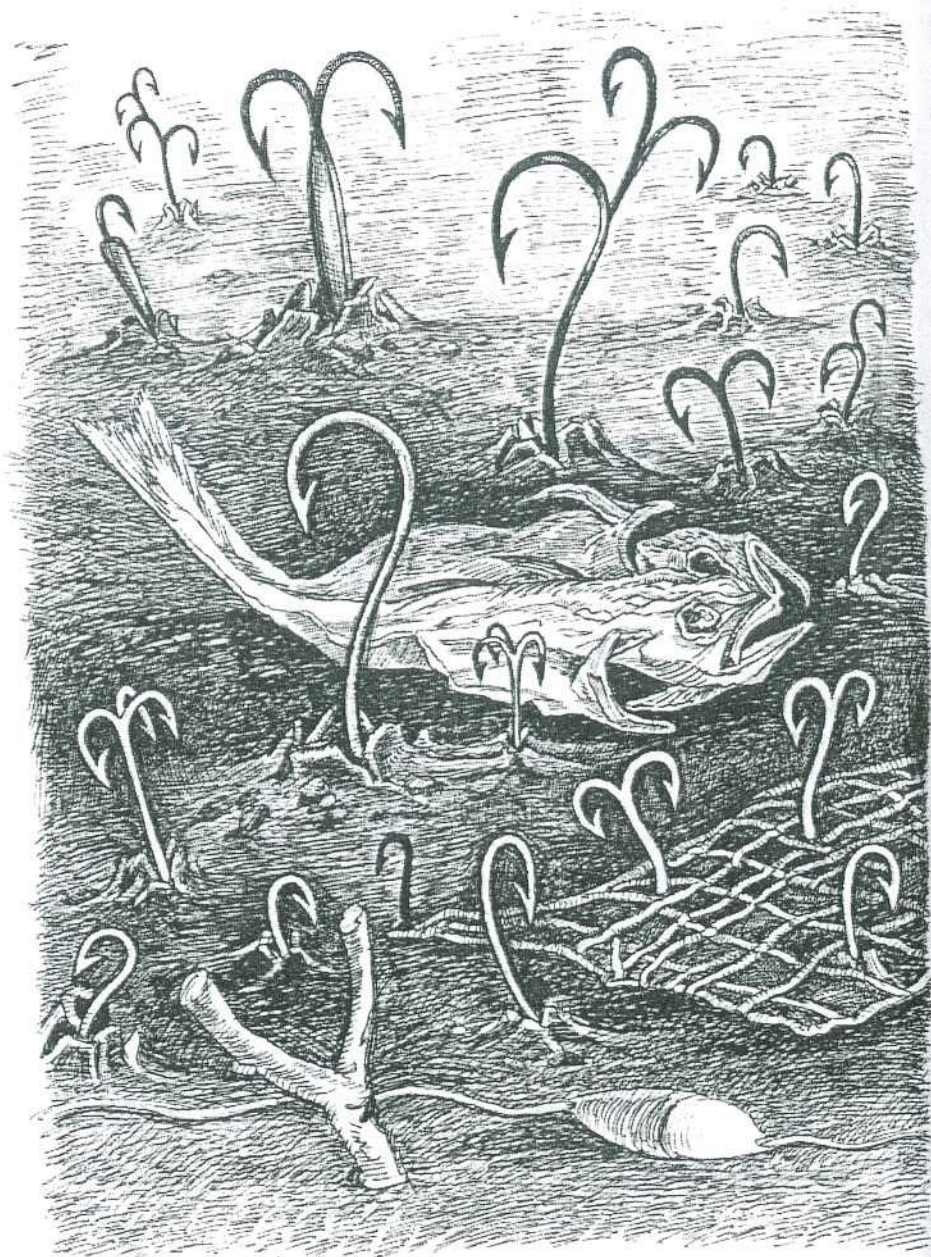


№ 5  
2010 г.

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ



**Зимы  
бывают  
разные...**



За последние 15 лет российский рыболовческий сектор зарекомендовал себя неэффективным и криминальным\*. Годовой улов сократился в три раза по сравнению с советским временем, флот находится в ужасном состоянии. Разногласия и споры вокруг способов реформирования отрасли препятствуют созданию эффективной системы ее регулирования, что ведет к хронической нестабильности и непредсказуемости.

В статье рассматриваются состояние российского рыболовства в постсоветский период и те меры, которые помешали формированию законодательства, способствующего развитию отрасли. Особое внимание уделено оценке реформ 2007–2008 гг.

*Ключевые слова:* рыболовная отрасль, реформы, продуктовая безопасность, аукцион квот

## Тенденции в российском рыболовстве

А. -К. ЙОРГЕНСЕН,  
Институт Фритъофа Нансена (ФНИ),  
Норвегия, Лисакер

### Советское наследие

Развитие советского рыболовства началось в 1920-х годах с учреждения рыболовческих колхозов и развития флотилий траулеров в Баренцевом море и на Дальнем Востоке<sup>1</sup>. Основной его целью было обеспечить население доступными морепродуктами – в частности, такими популярными видами рыбы, как сайра, мойва и скумбрия<sup>2</sup>. Начиная с 1950-х годов преобладал финансируемый государством экспедиционный рыбный промысел за пределами Африканского и Южноамериканского континентов.

\* Подробнее см.: *Васильев А. М.* От разрушения рыбной отрасли – к ее возрождению //ЭКО. – 2010. – №4. – С. 3–21.

<sup>1</sup> *Pautzke C. G.* Russian Far East Fisheries Management. North Pacific Fishery Management Council Report to Congress. – 1997 (URL: [http://www.fakr.noaa.gov/prfmc/summary\\_reports/rfe-all.htm](http://www.fakr.noaa.gov/prfmc/summary_reports/rfe-all.htm)).

<sup>2</sup> *Вылегажнин А. Н., Зиланов В. К.* Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М.: Экономика, 2000.

© ЭКО 2010 г.

### Во главе стоял министр...

Советская экономика строилась по отраслевому принципу, поэтому все вопросы, связанные с рыболовством, решало Министерство рыбной промышленности. Страна была разделена на пять основных рыболовческих регионов, или бассейнов – Северный, Дальневосточный, Западный (Балтийский), Черноморский и Каспийский. В каждом регионе имелось одно ведущее рыбопромысловое объединение.

Например, на Севере (в Мурманской, Архангельской областях и Карелии) таковым являлась «Севрыба». В конце советского периода под ее эгидой работало более 80 тыс. чел., из них 17 тыс. – в самом крупном рыбопромысловом предприятии «Мурманский траулерный флот», и более 6 тыс. – на Мурманском рыбном комбинате<sup>3</sup>. Региональный рыболовческий комплекс представлял единую систему. За «Главрыбой» были закреплены рыболовческие суда и перерабатывающие заводы, в то время как мелкие организации занимались доставкой, продажами, а также научным сопровождением. Несмотря на общесоюзный статус «Севрыбы», ее региональные структурные подразделения имели некоторую автономию и сами принимали решения относительно путей достижения уровней целевых показателей, спущенных «Севрыбой»<sup>4</sup>.

### Постсоветский период: незаконченные реформы

После распада СССР отраслевой принцип организации экономики страны прекратил свое существование, и некогда единый рыболовческий комплекс развалился. На первоначальном этапе функции производства и управления были отделены друг от друга, а затем начался период «самостоятельного плавания» рыболовства.

<sup>3</sup> Honneland G., Jorgensen A. K. Implementing International Fisheries Regimes in Russia – Lessons from the Northern Basin. – *Marine Policy*. – 2002. – 26 (5). P. 359–367; Honneland G. Russian Fisheries Management. The Precautionary Approach in Theory and Practice. – Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

<sup>4</sup> Ivanova M. The Northern Fisheries of the Russian Federation: Institutions in Transition. – Master Thesis, Norwegian College of Fisheries Science, University of Tromsø, 2005 (URL: [http://www.nfh.uit.no/dok/maria\\_ivanova.pdf](http://www.nfh.uit.no/dok/maria_ivanova.pdf)).

За несколько лет большинство рыболовческих флотилий распалось на множество мелких компаний, полностью или частично приватизированных. После активного внедрения принципов рыночной экономики их основной целью стало получение максимальной прибыли. Устаревшие суда постепенно вытеснялись из отдаленных районов промысла; основной акцент был сделан на увеличении вылова ценных пород рыб в эксклюзивной российской экономической зоне. Кроме того, рыболовческие компании перестали добывать относительно дешевую рыбу для внутреннего рынка, перейдя на ловлю более дорогих видов исключительно для реализации на внешних рынках Востока (Япония и Корея) и Запада (Норвегия)<sup>5</sup>.

Из-за беспрерывных законодательных и управленческих реформ (прежде всего, в вопросе распределения квот) рыболовческие компании перестали рассматривать бизнес с долгосрочных позиций (отказавшись, например, от обязательств вкладывать инвестиции в модернизацию рыболовческого флота). Большинство компаний пытались увеличить ежедневную выручку посредством чрезмерного промысла, тем самым истощая ресурсы ценных пород рыб<sup>6</sup>.

### Развитие на путях выживания?

Из-за несовершенного законодательства и отсутствия действенной системы контроля правила применения квот нарушались безнаказанно. Большая часть доходов от рыбного промысла, как легального, так и нелегального, оказывалась на счетах в зарубежных банках. Утечка капитала и отсутствие инвестиций вызвали кризис в рыболовческом секторе, и большинство компаний оказалось на грани краха.

Изменения в рыбной отрасли явно отставали от динамики ситуации в рыболовстве. Крупные плавбазы и заводы, использующие несовременные технологии лова и переработки, проигрывали иностранным конкурентам. Многие компании,

<sup>5</sup> Honneland G. Centre-Periphery Tensions in the Management of Northwest Russian Fisheries. *Centre-Periphery Relations in Russia. The Case of the Northwestern Regions*. Aldershot–Burlington–Singapore–Sydney: Ashgate, 2001; Ivanova M. The Northern Fisheries of the Russian Federation...

<sup>6</sup> В советский период было немного стимулов истощать рыбные запасы, поскольку отсутствовали частные покупатели.

продолжающие заниматься ловом и переработкой рыбы, очень скоро обнаружили, что их продукт неконкурентоспособен на внутреннем и внешнем рынках. Крупные рыбные комбинаты в Мурманске постепенно стали разоряться.

Считается, что эти проблемы были неизбежны в связи с переходом к рыночной экономике. К сожалению, в рыболовецком секторе этот процесс затянулся на неопределенный срок. В новом веке никаких изменений не произошло, и сектор приобрел репутацию криминального и неразвивающегося.

#### **Есть возможность увеличения вылова, но нет возможности сбыта**

Хотя с начала перехода к рыночной экономике прошло около двух десятков лет, ситуация в рыбной промышленности плачевна: ресурсы исчерпаны за десятилетие перелова, некоторые – до состояния истощения (например, осетровые). Рыболовецкий флот, 68% которого составляют устаревшие суда, пришел в упадок. В секторе функционирует около 5000 компаний, и на каждую приходится примерно 0,7 судна<sup>7</sup>.

Получается, что большинство таких компаний вообще не имеют собственных судов или располагают всего лишь 1–2 суденышками. Эти «ищущие аренду» компании получили права на квоты в результате прежней деятельности и сейчас нелегально продают их другим фирмам<sup>8</sup>.

Большая часть ценных ресурсов продолжает экспортироваться за границу. Однако дело не в том, что иностранные покупатели больше платят: чтобы заниматься рыболовством в России, требуется потратить немало времени на согласование полученных прав, а также пройти дорогостоящие процедуры в 15–25 контрольных органах<sup>9</sup>. В результате рыболовство в России приходит в упадок, а рынок заполнили импортные морепродукты (многие изготовлены из российского сырья).

<sup>7</sup> О мерах, направленных на развитие рыбохозяйственного комплекса. URL: <http://kmp.ru/o-porte/novosti/2008/mery-pravitelstva-na-rzvitie-rbnoy-otrasly.html>

<sup>8</sup> Ментюкова С. Рыба – это не сельское хозяйство, там технологии совсем другие // Коммерсантъ. – 2007. – 19 октября. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=816415>

<sup>9</sup> Колтунова О. Под знаком рыбы // Компания. – 2008. – 18 фев. URL: <http://www.ko.ru/document.php?id=18198>

## **Замкнутый круг реформ**

Постсоветский период в рыболовстве характеризуется наличием двух основных конфликтов. Первый – это установление границ и права собственности на рыбные ресурсы между Москвой и регионами. Второй – конфликт между приверженцами традиционного и современного подходов к регулированию рыбной отрасли<sup>10</sup>.

Приверженцы традиционных методов считают правильным советский стиль управления. В их числе – региональные представители Госкомрыболовства РФ, сотрудники ряда компаний, созданных на базе приватизированных активов, бюрократы из сферы природоохранной деятельности. Традиционалисты утверждают, что рыболовство выполняет стратегическую функцию в экономике. Главная его цель – обеспечение рабочих мест и поддержание продовольственной безопасности России. Рыболовство должно быть дотационным и финансироваться государством.

#### **Разные грани конфликта**

Самым ярким сторонником современных методов управления является Министерство экономического развития и торговли РФ, которое поддерживают рыболовецкие компании и федеральные полномочные органы. С их точки зрения, рыболовство – это вид предпринимательской деятельности, и основная его цель состоит в получении прибыли. Министерство стремится учитывать доходы государственного бюджета от рыболовства при формировании экономических прогнозов и программ.

Данное описание конфликта дает лишь слабое представление о сложных противоречиях и альянсах, которые сформировались в рыбной отрасли России после распада СССР. Из-за разногласий между основными сторонами невозможно сформировать непротиворечивую юридическую и административную основу функционирования и развития данного сектора. Отсутствие такой основы позволяет членам рыболовецкого сектора играть по своим правилам.

<sup>10</sup> Honneland G. Russian Fisheries Management; Ivanova M. The Northern Fisheries of the Russian Federation...

Традиционалисты и модернисты спорят также о ведомственной организации. Первые полагают, что один независимый орган (желательно министерство) должен решать все вопросы, касающиеся рыболовства. Модернисты скептически относятся к советской модели экономики и считают, что передача прав управления рыболовецким сектором его членам повлечет за собой коррупцию.

Впрочем, данный сектор не зря имеет репутацию коррумпированного. С начала 1990-х годов глава Комитета РФ по рыболовству менялся в среднем раз в год, и эту должность в шутку стали называть «расстрельной»<sup>11</sup>. Однако кандидатов на нее среди политиков и бюрократов не убавлялось, ведь место «главного рыбака» подразумевает возможность личного обогащения.

В дополнение ко всем неурядицам Комитет с 1991 г. подвергался многочисленным реорганизациям, что находило отражение в смене статуса и названия. Четыре раза он лишался своего самостоятельного или полуавтономного статуса и переходил в подчинение Министерства сельского хозяйства РФ<sup>12</sup>.

Неудачные попытки формирования новых схем управления и систематические обвинения в превышении полномочий свидетельствовали о необходимости реформирования. Однако постоянные реорганизации отнимали время и ресурсы, а высокая текучесть кадров привела к утрате квалифицированных и опытных работников. В результате деятельность Комитета становилась все менее эффективной, что вновь и вновь требовало реформ.

В рамках административной реформы 2004 г. Комитет РФ был преобразован в Федеральное агентство по рыболовству в ведении Министерства сельского хозяйства РФ. Агентство отвечало за практическое применение политики в области рыболовства, а Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) при министерстве – за контроль в этой сфере. Так как эти изменения были частью общей программы по реформированию государ-

<sup>11</sup> Овчинников А. Глава росрыболовства Андрей Крайний: «Дешевой браконьерской икры больше не будет!» // Комсомольская правда. – 2007. – 29 августа. URL: <http://www.kp.ru/daily/23958/72246/>

<sup>12</sup> Honneland G. Russian Fisheries Management...

ственной бюрократии, большинство специалистов считало, что такая система управления сохранится надолго. Но в 2007 г. Комитет появился вновь.

Самым сложным в споре о методе управления стал вопрос распределения квот. Традиционалисты предлагали отдать их бесплатно в соответствии с рыболовным опытом – то есть тем, кто ведет активную рыболовную деятельность в пригодных для этого районах, а не москвичам и иностранцам. Они были против продажи долей квот на аукционе и введения сбора за квоты<sup>13</sup>. В свою очередь, модернисты утверждали, что продажа квот имеет преимущества. Во-первых, это гарантирует возврат доходов от рыболовства государству. Во-вторых, данные аукционы сокращают коррупцию, так как бюрократы не могут повлиять на их результаты. Сбор за квоты пополняли бы бюджет, став компенсацией за использование государственных и российских ресурсов.

С 1991 г. квоты распределялись бесплатно в соответствии с опытом работы в отрасли. В 2001–2003 гг. часть квот на ценные виды рыб продавали на аукционах. В итоге несколько московских и зарубежных компаний вошли в рыболовецкий сектор. Когда отменили аукционы и восстановили принцип распределения квот согласно рыболовецкой истории, новые компании сохранили права на них, так как имели 2–3-летний опыт занятия рыболовством. За отменой аукционов последовало введение сборов за квоты, которые действуют и по сей день. Такое решение вопроса можно считать неким компромиссом между традиционалистами и модернистами.

Отсутствие единого мнения о системе управления в сфере рыболовства мешало созданию юридической основы для данной сферы. В постсоветский период рыболовецкий сектор регулировался президентскими указами, государственными решениями, а также приказами и постановлениями министерств и комитетов, которые противоречили друг другу, были трудноосуществимы и плохо претворялись в жизнь<sup>14</sup>.

В 2004 г. юридическая база рыболовства была наконец-то сформирована. Конфликт между традиционалистами и модернистами в этот момент обострился, так как вопросы об условиях

<sup>13</sup> Honneland G. Centre-Periphery Tensions in the Management...

<sup>14</sup> Honneland G. Russian Fisheries Management...

аукциона и сборов за квоты по-прежнему не были решены. Основная причина разногласий: быть рыбе полной собственностью государства или частичной собственностью регионов (со всеми вытекающими последствиями для них, особенно в местах распределения квот)<sup>15</sup>.

В соответствии с курсом на «жесткую вертикаль власти» федеральный центр оказался в выигрышном положении по многим пунктам Закона о рыболовстве. Впрочем, это был не последний его вариант.

### 2007–2008 гг.: изменения в российском рыболовстве

После реорганизации аппарата управления и принятия Закона о рыболовстве в 2004 г. последовало три года относительной стабильности – управляющие организации и юридическая база больше не подвергались изменениям. Однако перемен к лучшему в рыболовческом секторе не произошло. По-прежнему оставалась актуальной проблема вылова сверх оптимальных размеров (перелова), рыболовческий флот был ориентирован на экспорт, производство находилось в упадке, наблюдался низкий уровень инвестиций, в связи с чем вопросы реконструкции и модернизации флота оставались нерешенными.

Первые признаки готовящихся реформ стали очевидны в апреле 2007 г. в послании В. В. Путина Федеральному собранию<sup>16</sup>. В первый раз проблеме было уделено должное внимание. Президент заявил, что пора положить конец распространению квот на рыболовство среди иностранных компаний и вернуть их российским, призвал правительство разработать меры по улучшению таможенного контроля и предотвращения перелова, выразил беспокойство по поводу состояния российского флота и подчеркнул необходимость восстановления судостроительного производства страны.

<sup>15</sup> Honneland G. Centre-Periphery Tensions in the Management...

<sup>16</sup> Ежегодное обращение к Федеральному собранию. – 2007. 26 апреля, 2007. Текст обращения см. URL: [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209\\_type70029type82912\\_125670.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209_type70029type82912_125670.shtml)

В мае 2007 г. главой Федерального агентства по рыболовству был назначен директор Калининградского морского рыбного порта, выпускник Президентской академии А. А. Крайний, которому было поручено исправить ситуацию<sup>17</sup>. В августе премьер-министр М. Е. Фрадков заявил, что лучше создать один полномочный орган, совмещающий все функции, необходимые для рыболовческого сектора<sup>18</sup>.

Стало ясно, что новая реорганизация отрасли неизбежна.

#### Все-таки он нужен

Российский Государственный рыболовческий комитет был восстановлен 26 сентября 2007 г. и должен был выполнять функции Министерства сельского хозяйства РФ и Россельхознадзора по контролю над рыболовством. Подчинялся он непосредственно российскому правительству и, таким образом, был наделен всеми полномочиями министерства<sup>19</sup>.

Однако члены Министерства сельского хозяйства не хотели терять свое влияние в рыболовческом секторе и полагали, что новый комитет не очень хорошо вписывается в бюрократическую структуру, созданную в 2004 г. И уже в мае 2009 г. Государственный рыболовческий комитет был в очередной раз реформирован в Агентство при Министерстве сельского хозяйства РФ. Однако за этим последовали новые осложнения. Работники рыболовческой отрасли были недовольны решением о роспуске Комитета, так как это случилось во время сложного процесса разработки и введения нескольких новых важных положений<sup>20</sup>. Поэтому уже в конце мая ведомство было переведено в прямое подчинение правительства РФ.

Опыт показал, что бесконечные организационные изменения мешают реформированию рыболовческой отрасли. Непонятно главное – как эти изменения повлияют на контроль в рыболовстве. В 1998 г. контролировать рыболовческие суда на море

<sup>17</sup> Рыбный день правительства. URL: <http://www.gzt.ru/business/2007/08/31/180930.html>.

<sup>18</sup> Единое ведомство по вопросам рыбного хозяйства. URL: <http://fishres.ru/news/news.php?id=6270>.

<sup>19</sup> «Минсельхоз останется без рыбы». Новости на сайте государственного рыболовного комитета. – 2007. 26 сентября. URL: <http://www.prs.ru/articles/minselxoz-ostanetsya-bez-ryby.html>

<sup>20</sup> Миронова Ю. «Крайний по рыбе» // Время новостей. – 2008. – 3 июня. URL: <http://www.vremya.ru/2008/96/4/205164.html>

вместо Госкомрыболовства начала пограничная служба. В 2004 г. новое рыболовное Агентство стало отвечать за инспекцию портовых судов вместо Россельхознадзора<sup>21</sup>. В обоих случаях после реорганизации между властями и новыми контролирующими органами возникло напряжение. Процесс передачи функций и ресурсов был длительным, запутанным и мучительным, а качество контроля значительно упало. Пока не решен основной административный вопрос, будет продолжаться ожесточенная борьба между службами, и долгожданные изменения так и не наступят.

### Крайний по рыбе?

На данный момент А. А. Крайний является главным представителем российской исполнительной власти в рыболовецком секторе, и на протяжении 2007–2008 гг. он был довольно яркой фигурой в обществе. В то же время его высказывания, позиция и политический курс в целом противоречивы.

С одной стороны, может показаться, что его заявления и принятые с момента вступления в должность документы отражают идеи традиционалистов. В таком случае восстановление Комитета является для них сомнительной победой, в то время как главенствующая позиция А. А. Крайнего в рыболовном Комитете – это явный успех. В различных интервью он подчеркивал важность социального благополучия, продуктовой безопасности и национальной независимости. Не раз говорил о необходимости сделать морепродукты более доступными для населения, что позволит увеличить потребление рыбы до рекомендованных 23 кг в год на одного человека.

Он подчеркивал важность возвращения выловленной рыбы в российские порты и даже называл конкретные сроки. С 1 января 2008 г. вся пойманная в российской эксклюзивной зоне рыба должна возвращаться в российские порты и декларироваться, что поможет восстановить промышленность, уменьшить зависимость от импортных морепродуктов и исключить перелов<sup>22</sup>. В планах А. А. Крайнего – создание государственной рыболовецкой компании, которая будет специа-

<sup>21</sup> *Honneland G.* Fisheries Management in Post-Soviet Russia: Legislation, Principles and Structure // *Ocean Development & International La.* – 2005. – № 36. – P. 179–194.

лизироваться на ловле в дальних морях и опережать коммерческие частные компании<sup>23</sup>. Он считает, что необходимо «очистить» рыболовецкий флот от иностранного капитала (посредством выкупа их долей). Ведь во многих странах мира рыболовство (в отличие от рыбообработки) закрыто для иностранцев<sup>24</sup>.

С другой стороны, А. А. Крайний не поддерживает традиционную позицию, что рыболовство – субсидируемый сектор экономики. И, соглашаясь ввести систему субсидий на кредиты и топливо для восстановления сектора, настаивает на том, что отрасль должна стать экономически прибыльной и иметь достаточно ресурсов для инвестиций. Таким образом, главной целью руководителя Росрыболовства является «укрепление рыболовецкого сектора» посредством структурных изменений, без непосредственной поддержки государства. Введение квот на 10 лет с 2009 г. – это главный способ достичь намеченной цели<sup>25</sup>.

А. А. Крайний хотел ввести долгосрочные квоты, поскольку рыболовецкие компании не делают долгосрочных инвестиций из-за нестабильности ситуации и частого изменения правил выдачи квот. В 2003 г. было решено выдавать квоты компаниям раз в пять лет. Однако роста инвестиций так и не произошло. С точки зрения участников рыболовецкого сектора, при существующем уровне цен для возврата первоначальных инвестиций, вложенных в покупку современного океанского рыболовецкого судна, необходимо как минимум 5–10 лет. Новость о введении десятилетних квот вызвала одобрение у большинства рыбаков, но многие считают, что и этого недостаточно для повышения привлекательности инвестиций.

Требовалось устранить и незаконную, но распространенную торговлю квотами между компаниями. Как было отмече-

<sup>22</sup> *Леденёва Л.* Глава Госкомрыболовства Андрей Крайний ответил на вопросы журналистов // *Комсомольская правда.* – 2008. 14 февраля. URL: <http://www.kp.ru/daily/24049.4/102533/>

<sup>23</sup> «Подошла рыба» // *Эксперт.* – 2008. 18 февраля. URL: [http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/07/interview\\_krayniy/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/07/interview_krayniy/)

<sup>24</sup> «У России и Японии в области рыболовства большое будущее» / Интервью руководителя Государственного комитета РФ по рыболовству А. А. Крайнего информационному агентству «Киодо Цусин» 16 ноября 2008 г. (URL: <http://www.fishnews.ru/mag/articles/5203>).

<sup>25</sup> *Ментюкова С.* Рыба – это не сельское хозяйство, там технологии совсем другие // *Коммерсантъ.* – 2007. – 19 октября. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=816415>

но выше, многие компании, которые приобрели квоты как вознаграждение за длительный рыболовный опыт или купили их в 2001–2003 гг., не имели своих судов. Некоторые брали их в аренду, чтобы получить квоты. Появились компании, которые наживались на продаже квот. Чтобы сократить число таких «пассивных рыболовов» и перераспределить квоты среди активных, в 2009 г. было решено отказать в квотам компаниям, не имеющим судов<sup>26</sup>.

Ожидалось, что в итоге крупные компании с большим количеством квот будут вести совместную деятельность. Те, у кого есть квоты, но нет судов, объединятся с владельцами судов без квот. Такой результат удовлетворит власть, ведь крупные компании (с годовым оборотом более 300 млн дол.) – более прибыльные, ответственные, действия прозрачны – могут стать партнерами государства в борьбе против нелегального рыболовства<sup>27</sup>.

После 2009 г., когда принудительная выгрузка рыбы, пойманной в российской эксклюзивной зоне, стала обязательной, компании должны продавать рыбу за границу через аукцион. С точки зрения российских властей, система аукциона уменьшит количество посредников между рыболовецкими компаниями и потребителем, в результате чего снизятся цены на продукцию. Также станет меньше незаконных сделок по купле-продаже рыбы<sup>28</sup>.

Для повышения привлекательности поставок рыбы на внутренний рынок была введена скидка 10% на сборы по квотам для тех, кто продает рыбу россиянам<sup>29</sup>. В том случае, если компании отгружают и продают свой улов за границу только из-за боязни контроля рыбной ловли, можно ожидать появления еще одной экономической меры.

<sup>26</sup> Ментюкова С. Рыба – это не сельское хозяйство...

<sup>27</sup> Подошла рыба // Эксперт. – 2008. – 18 февраля. URL: [http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/07/interview\\_krayniy/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/07/interview_krayniy/)

<sup>28</sup> О мерах, направленных на развитие рыбохозяйственного комплекса. Первоисточник для совещания российского правительства 24 января 2008. Текст статьи см. URL: <http://kmfr.ru/o-porte/novosti/2008/meru-gravitelstva-na-rzvitie-rbnoy-otrasly.html>

<sup>29</sup> Народ и власть / Программа радио «Маяк» 3 ноября 2007 г. Вед. - Е. Щедрунова (URL: <http://old.radiomayak.rfn.ru/schedules/1/>).

## Юридические изменения: как планы переходят в закон

Из вышесказанного ясно, что в постсоветский период правительство России ничего нового не придумало. Цели и принципы восстановления рыболовецкого сектора, предложенные руководителем Росрыболовства А. А. Крайним, совпадают с провальными проектами прошлых лет.

### Продаешь рыбу на внутреннем рынке – можешь отказаться от продаж через аукцион

Призывы увеличить потребление рыбы в два раза, перенаправить российскую рыбу в Россию и вернуть океанские районы промысла рыбы повторялись так много раз, что стали восприниматься как реальные.

Однако изменения в юридической сфере в 2007 г. свидетельствовали об успехах новой администрации, по крайней мере, в основных вопросах. Возможно, самым смелым шагом было добавление в апреле в Закон о рыболовстве нового Положения о мерах предотвращения перелова. Оно включало уничтожение конфискованных продуктов, изготовленных из редких видов рыб. Главной целью было положить конец коррумпированным схемам, с помощью которых икра, полученная нелегальным путем, продавалась по поддельным документам как якобы конфискованная властями. Ранее данную меру ввести не удавалось<sup>30</sup>.

Новое Положение предусматривало конфискацию нелегального улова, судов и снастей, а также уничтожение конфискованных судов, выставленных на аукцион для продажи.

Самой действенной мерой среди правовых изменений 2007 г. можно считать Закон РФ № 333 от 6 декабря<sup>31</sup>. Некоторые перемены были формальные, другие – более ощутимые на практике. В частности, по новому закону коммерческие квоты

<sup>30</sup> Ментюкова С. Рыба – это не сельское хозяйство, там технологии совсем другие // Коммерсант. – 2007. 19 октября. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=816415>

<sup>31</sup> «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». ФЗ № 333 от 6 декабря 2007 г. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=95568>



давались компаниям на десять лет, а улов в эксклюзивной российской экономической зоне обязательно доставлялся в Россию (ст. 19, 33).

Многие изменения в законе направлены на усиление контроля над рыболовством. Одно положение упрощает процедуру отзыва рыболовных лицензий и описывает ее условия в зависимости от количества и тяжести нарушений (ст. 12). Более того, результаты государственной проверки могут быть использованы как основа для осуждения нарушителей (ст. 44). Если эта мера окажется действенной, то руководство отрасли одержит победу над бюрократическими структурами и лоббистами и получит право использовать данные спутниковой слежки за судами как доказательство в суде.

В дополнение было сделано несколько менее важных правок, направленных на снижение бюрократических барьеров, усложняющих действия рыболовов, процедуру преследования и наказания нарушителей; контроль и наказание с мелких нарушений переключаются на крупных.

### Заключение

2007 г. принес перемены к лучшему. Во главе рыболовческой отрасли встал профессионал. Однако роспуск Комитета в мае 2008 г. показал, что еще рано говорить о победе традиционалистов.

Хотя выступления А. А. Крайнего выражают традиционную направленность, за его популистскими высказываниями часто следуют более серьезные и сдержанные прагматичные наблюдения. Предложенные им меры по улучшению рыболовческого сектора зависят не от финансовой поддержки, а основываются на структурных и рыночных особенностях. И если внешне политика главы Росрыболовства традиционна, то ее основа – модернистская, базирующаяся на понятиях экономической выгоды и доходности.

В России, какой бы сильной ни была политическая инициатива, она всегда натолкнется на бюрократические трудности. Возможно, напряженные отношения между бюрократами и бизнесменами в сфере рыболовства в течение 15 лет мешали предыдущим реформам. «Российское рыболовство

всегда считалось одним из наиболее коррумпированных секторов экономики. Все попытки исправить данное положение не были успешными, они наткнулись на сопротивление русских и иностранных бизнесменов и бюрократов, для которых беспорядок в экономике является выгодным»<sup>32</sup>.

И бизнесмены, и бюрократы заинтересованы в поддержании статус-кво, потому что в ситуации отсутствия контроля и четких правил можно обогатиться на нелегальном рыболовстве.

Этот замкнутый круг «взаимных интересов» можно преодолеть только в том случае, если ситуация будет не так выгодна обеим сторонам. Кроме политических мер, направленных на увеличение привлекательности легального рыболовства (например, выдача квот на 10 лет), приняты меры по легализации бизнеса. Во-первых, те, кто занимается рыболовством в течение долгого времени, уже обеспечили себе спокойное будущее. Возможно, их деятельность стала легальной сама по себе. Во-вторых, стали очевидны результаты 15 лет перелома. Некоторые особо «валютоемкие»<sup>33</sup> виды рыб находятся на грани исчезновения, другие заполнили рынок до такой степени, что это вызвало падение цен. При заинтересованности крупных фирм в изменении ситуации можно надеяться на перемены, ведь мелкие компании не в состоянии повлиять на политику в отрасли.

А что же бюрократы? Существует немало случаев, когда российские чиновники из-за боязни «жить на одну зарплату» вводили новые постановления или изменяли старые, чтобы заставить предпринимателей обращаться к ним за «помощью». Таким образом, в ближайшее время можно только надеяться на стратегическое сотрудничество бюрократии и крупных компаний в борьбе против нелегального рыболовства.

Возможно, российское рыболовство достигло «дна», и теперь у него единственный путь – наверх. Однако опыт прошедших лет показывает, что этот путь оказывается долгим и трудным.

<sup>32</sup> Подошла рыба // Эксперт. – 2008. – 18 февраля. URL: [http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/07/interview\\_krainiy/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/07/interview_krainiy/)

<sup>33</sup> Виды рыбы, которые высоко ценятся на иностранном рынке.

В первом квартале 2009 г., по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., производство рыбопродуктов в стране выросло на 0,7%, а вылов – на 8,3%.

В июле 2008 г. правительство приняло Федеральную целевую программу по развитию рыбной отрасли на 2009–2013 гг., а в марте 2009 г. была утверждена Стратегия развития отрасли до 2020 г. Стратегией, в частности, предусматривается фактически удвоить объемы добычи водных биоресурсов с 3,418 тыс. т в 2007 г. до 6,58 тыс. т в 2020 г., при этом увеличив ежегодное среднедушевое потребление рыбопродукции россиянами с 12–13 до 23,2 кг. Также предполагается модернизировать рыболовецкий флот и развить собственную глубокую переработку рыбы, направив в отрасль 450 млрд руб. инвестиций (из них 50%, как предполагается, вложит частный бизнес).

Приток госсредств в рыбный комплекс уже увеличился – с 9 млрд руб. в 2008 г. до 14 млрд в 2009 г. Российские рыбаки пока держатся на плаву, однако и они в связи с кризисом испытывают серьезные трудности, в том числе с обеспечением оборотных средств, которое становится весьма проблематичным при ставках кредитов 23%, а то и в 28–30%.

В последние 5–6 лет показатели объемов вылова рыбы в России топчутся на одном месте – на уровне в 3,2–3,3 млн т в год. При этом уровень рентабельности отраслевых предприятий остается крайне низким (1,4–7%), а износ рыболовецких судов – 70–80%. И замены им пока нет.

По прогнозам ученых, к 2015 г. ожидаются подходы сельди и васаи к дальневосточному побережью, сулящие до миллиона тонн вылова рыбы в год. В том случае, конечно, если к этому времени удастся обзавестись судами, способными работать на кошельковых орудиях лова. А всего для развития традиционной для Дальнего Востока рыбной отрасли здесь необходимо построить свыше 560 промысловых судов.

**Источник:** URL: [http://www.atlantniro.ru/onpr/fullnews2.php?fn\\_mode=fullnews&fn\\_incl=1&fn\\_id=338&p-news](http://www.atlantniro.ru/onpr/fullnews2.php?fn_mode=fullnews&fn_incl=1&fn_id=338&p-news)

\*\*\*

Эксперты высказывают серьезные опасения по развитию ситуации с импортом продукции. Емкость отечественного рыбного рынка составляет около 4,2–4,5 млн т рыбопродукции и морепродуктов, из них 1,3–1,5 млн т – импортная продукция (при допустимом нормативе – 20%).

При этом ввозимая в Россию рыба из Испании на самом деле производится в Аргентине и Чили. Нидерланды, Дания на 80% переупаковывают чужую рыбу. Что касается крупнейшего экспортера в нашу страну – Китая, то это, в основном, реэкспорт нашей рыбы.

На фоне роста российского импорта и девальвации рубля в 2010 г. наблюдался рост цен на импортную рыбу и морепродукты.

**Источники:** URL: <http://www.fishery.ru/news?idnews=13957>; URL: [http://fishportal.ru/index/2010/04/06/index\\_13565.html](http://fishportal.ru/index/2010/04/06/index_13565.html)

\*\*\*

Рыболовство, рыбоводство и предоставление услуг в этих областях за 2008–2009 гг., млн руб.

Показатель	2008	2009		
		январь–сентябрь	III кв., % к предыдущему кварталу	январь–сентябрь, % к соотв. периоду 2008 г.
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	65529,4	58532,4	90,1	118,2
Прибыль (убыток) до налогообложения с начала отчетного года	1811,0	9201,5	57,3	297,7
Инвестиции в основной капитал	2707,8	1217,5	98,1	64,3
Фонд начисленной заработной платы (в чистых ОКВЭД) по всем работникам	14393,4	12047,1	86,3	111,2
Внеоборотные активы – основные средства	18444,5	18361,7	98,5	101,5
Текущая ликвидность (общее покрытие), раз	1,27	1,46	0,05	0,34

**Источник:** URL: [http://russia.fira.ru/drawreport\\_documentid\\_3719\\_group\\_Industry\\_codegroup\\_IndustryCard.html](http://russia.fira.ru/drawreport_documentid_3719_group_Industry_codegroup_IndustryCard.html)