

Сравнение функций государственного управления и регулирования рыболовства в России, в том числе на европейском Севере, и в Норвегии

А.М. Васильев

Институт экономических проблем КНЦ РАН

Аннотация. В статье рассматриваются различные аспекты управления и регулирования рыболовства в Норвегии и на Европейском Севере России: наличие государственных органов управления и их функции, методы регулирования промыслового потенциала, уровень развития прибрежного рыболовства, регулирование выгрузок уловов, контроль за выбросами маломерной и малоценной рыбы, регулирование доходов рыбаков, регулирование цен, исследование международных рынков, контроль экспорта.

Abstract. The paper has considered the different aspects of control and regulation of fishery in Norway and the European North of Russia: state organs of control and their functions, methods of fishery potential regulation, level of off-shore fishing, regulation of fishermen income, price regulation, international markets' research, export control and others.

1. Введение

Сопоставление различных показателей рыболовства Мурманской области и Норвегии свидетельствует о высокой эффективности его в соседней стране. Так, производительность труда по вылову на 1 рыбака в среднем в 1995-2001 гг. в норвежском рыболовстве выше, чем у рыбаков Мурманской области в 4,5 раза (в 2001 г. – в 2,8 раза), по выработке в стоимостном выражении, соответственно, в 3,4 раза и в 3,9 раза.

Заработная плата норвежских рыбаков в 4-6 раз превышает ее уровень у мурманчан.

В связи с этим определен теоретический и практический интерес представляет сравнение различных аспектов государственного управления и регулирования рыболовства в Норвегии и на европейском Севере России.

2. Наличие государственных органов управления и их функции

Россия: Рыбное хозяйство до марта 2004 г. возглавлял Государственный комитет (в отдельные годы – Комитет). С марта 2004 г. управление в основном сосредоточено в Министерстве сельского хозяйства, где для этих целей образованы Агентство по рыболовству и Департамент по рыболовной политике. Рыбные порты переданы Министерству транспорта. Государственные органы с властными полномочиями в приморских регионах отсутствуют.

В функции федеральных органов входит управление только использованием водных биологических ресурсов.

Партнерами федеральных органов по управлению рыболовством в приморских регионах являются разобщенные и не имеющие властных полномочий ассоциации и союзы рыбаков и рыбообработчиков (только в Мурманской области их 13).

Норвегия: Управляет рыболовством Министерство. Норвежский Директорат рыболовства имеет 9 региональных офисов, Директорат побережья – 5. Министерство рыболовства отвечает за рыбную промышленность в целом, за развитие аквакультуры и обустройство побережья.

Партнерами Министерства являются 3 хорошо организованных национальных Союза рыбаков и Федерация переработчиков, наделенные важными властными функциями.

3. Регулирование промыслового потенциала

Россия: До 2004 г. не регулировался и не контролировался. С 2004 г. введено правило минимальной квоты, при наличии которой разрешается выход на промысел. Однако она в 3-4 раза меньше номинальной производительности траулеров по вылову и поэтому слабо влияет на численность судов.

Норвегия: Проводится планомерная политика уменьшения мощности добывающего флота посредством выплаты денежных компенсаций судовладельцам. Выплаты производятся из Государственного фонда развития экономической деятельности регионов и носят единовременный характер. Судовладелец, получивший компенсацию, лишается права на участие в промысле.

4. Развитие прибрежного промысла

Россия: Для добычи в прибрежье до 2004 г. выделялось 0,3-0,5 % ОДУ, в настоящее время – 3-4 %.

Новое типовое положение по прибрежному рыболовству, утвержденное в феврале 2004 г. тремя ведомствами – Госкомрыболовством, Минфином и Минэкономразвития, не учитывает особенности формирования прибрежного рыболовства в регионах и их специфику. Так, в Мурманской области прибрежное рыболовство в силу ряда объективных причин только начинает формироваться. В этой связи наделение пользователей долями на пятилетний период по Типовому положению не позволяет решить проблему вовлечения новых пользователей, желающих вести прибрежный промысел, а также тех компаний, который строят суда на верфях Мурманской области. Более того, Типовое положение не решает проблему загрузки береговых предприятий области. Невозможно "причесать всех под одну гребенку" в прибрежном рыболовстве. У Камчатки одни особенности, у Мурманской области – другие, у Сахалина – третьи, а Калининграда – четвертые. Необходимо было дать возможность самим регионам (на чем неоднократно настаивали) отразить свою специфику в Положении по прибрежному рыболовству отдельно по каждому региону либо по бассейновому принципу.

Норвегия: Для прибрежного лова выделяется 60-70 % ОДУ трески и пикши.

5. Регулирование выгрузок уловов

Россия: Выгрузки до 2003 г. не регулировались. В 2003 г., в соответствии с приказом № 1010 Госкомрыболовства 50 % уловов из российской экономической зоны должны были доставляться в отечественные порты. Однако из-за слабого контроля приказ выполнялся частично. С 2004 г. в соответствии с Постановлением № 704 Правительства РФ в российские порты должны доставляться 100 % уловов из прибрежья. По Мурманской области это 20-30 тыс. т, или 3-4 % общего улова.

Норвегия: Порядок использования рыбы, переработка, продажа и хранение определены законом от 14.12.1951 г. "О сбыте рыбы-сырца". Этот закон устанавливает, что вся выловленная рыба должна реализовываться только через соответствующие сбытовые кооперативы Норвегии. Это положение в последующем было закреплено также в законе № 40 "О морском промысле". Таким образом, основная часть уловов должна выгружаться на норвежский берег, что и наблюдается в действительности.

6. Контроль выбросов маломерной и малоценной рыбы

Россия: Контроль отсутствует.

Норвегия: Требование обязательной регистрации всей выловленной рыбы на берегу позволяет контролировать структуру уловов по составу и размеру. Если предъявляется улов, состоящий только из рыб большого размера, то он пересчитывается на размерную структуру уловов в данном районе промысла, и квота уменьшается на объем маломерной рыбы, считающийся выброшенным как нежелательный. Так же поступают и с приловом.

Разрешена приемка на берегу прилова ценных видов рыб, имеющих размер меньше установленного Правилами рыболовства, если этот прилов обусловлен объективными причинами.

Для уменьшения выбросов малоценных рыб введены специальные экономические стимулы.

7. Регулирование доходов рыбаков

Россия: Доходы рыбаков меньше, чем у норвежских в 4-5 раз. Государство в финансовую политику компаний не вмешивается. Рыбаки разобщены и не требуют повышения заработной платы.

Норвегия: Проводятся ежегодные переговоры между Правительством и организациями рыбаков о поддержке доходов на соответствующем уровне, на что, в случае необходимости, выделяются финансовые средства.

8. Регулирование цен

Россия: Государство не регулирует цены на рыбу-сырец, не контролирует услуги посреднических организаций по продаже рыбопродукции, что приводит к значительному росту розничных цен.

Так, в 2000 г. розничные цены в магазинах Москвы в среднем превышали цену производителей свежемороженой рыбы в 2 раза, консервов – в 1,7 раза, рыбопродукции других видов обработки в 1,6 раза. При этом доля затрат производства в розничной цене упала с 85,7 % до 22,2 %, или в 3,9 раза. В Мурманске розничные цены на малоценные виды рыб выше оптовых в 2,5-3,0 раза.

Норвегия: Торговые наценки на посреднические операции по продаже рыбопродукции регламентированы.

9. Исследование международных рынков, контроль экспорта

Россия: Экспорт продукции не регламентирован. Рыбак принимает решение самостоятельно, ориентируясь на собственные сиюминутные выгоды.

Исследования рынков в целях содействия рыбакам не производится. Государство устранилось от защиты интересов рыбаков на международном рынке.

Норвегия: Экспорт рыбы контролируется Советом по экспорту при Министерстве рыболовства, который обладает рекомендательными функциями. Вместе с тем без санкции Совета не допускается самостоятельный выход рыбаков на международный рынок.

Совет по экспорту при том же Министерстве проводит изучение рынков сбыта, готовит маркетинговые акции, занимается консультационной деятельностью, предоставляет информацию экспортерам. Страна имеет квоту на поставку рыбы и рыбопродукции в страны-члены ЕС, что дает отрасли право на льготные условия по сбыту продукции.

10. Заключение

Анализ состояния исследуемой проблемы свидетельствует о значительно большем участии государственных органов Норвегии, по сравнению с российскими, в управлении морским рыболовством. Особенно действенными мерами, на которые не может решиться руководство рыбной отрасли России, считая их не рыночными, являются:

- обязательность выгрузок уловов и рыбопродукции на норвежский берег;
- установление минимальных цен продажи рыбного сырья и рыбопродукции рыбаками;
- упорядочение экспорта рыбной продукции.

Статья подготовлена по материалам НИР "Экономические и организационные проблемы повышения эффективности функционирования рыболовства на европейском Севере России", выполненной в отделе экономики природных ресурсов Арктических морей ИЭП КНЦ РАН.