



ИСИ Экспертный
институт социальных
исследований

РЫБОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС РОССИИ:

ОТ СТАБИЛИЗАЦИИ
К РАЗВИТИЮ.

СИЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС
СИЛЬНОЙ СТРАНЫ





Наполнение российского рынка качественной и доступной по цене отечественной рыбной продукцией. Решения именно этой задачи как раз люди от нас с вами и ждут.

В.В.Путин на Заседании президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса Ново-Огарево, 2015 год

Когда в ходе ежегодной пресс-конференции Президента России 14 декабря 2017, длившейся 4 часа и состоявшей из ответа на 65 вопросов, прозвучало яркое выступление председателя совета директоров Мурманского рыбокомбината Михаила Зуба, посвященное развитию рыбной отрасли, оно стало одним из самых резонансных и запоминающихся. «Рыба — это национальное достояние... Раньше треска стоила 60 копеек, а курица — 2 рубля. Теперь курица стоит 100 рублей, а рыба — 300. Чего мы над людьми издеваемся?!», — только за следующие два дня после пресс-конференции в СМИ федерального и регионального уровня вышло 759 публикаций с цитатой о стоимости рыбы и других отраслевых проблемах. За месяц их количество удвоилось. По данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения, проведенного по итогам пресс-конференции, вопрос о ситуации в рыбопромышленном комплексе страны занял второе место среди наиболее запомнившихся зрителям и слушателям.

Эта реакция — свидетельство огромного общественно-политического и социального значения деятельности рыбохозяйственного комплекса, его воздействия не только на сотрудников рыбодобывающих компаний, судостроительных предприятий и представителей смежных отраслей, не только жителей прибрежных регионов, но и на всех граждан страны.

Представляемый доклад — это попытка дать развернутый ответ на вопрос пресс-конференции: какие действия необходимы, чтобы качественная отечественная рыбная продукция стала доступна россиянам.

Все предпосылки для решения этой задачи были сформированы в ходе предыдущих лет восстановления рыбохозяйственного комплекса, и к 2018 году он набрал форму, чтобы успешно ее решать.

Рыбохозяйственный комплекс сегодня — динамично развивающаяся отрасль, входящая в число российских лидеров по динамике роста инвестиций. В работе комплекса занято более 270 тысяч человек на нескольких тысячах предприятий в десятке регионов страны. С учетом смежных сфер отрасль создает более 1 млн. рабочих мест. Комплекс участвует в развитии прибрежных регионов и формирует налогооблагаемую базу. Ежегодный доход государства от деятельности рыбопро-

мышленного комплекса составляет более 40 миллиардов рублей налогов и платежей в социальные фонды. В глобальном масштабе Российская Федерация входит в пятерку ведущих рыболовных стран мира, осваивающих не только ресурсы своей исключительной зоны, но и Мирового океана, экспортирует продукцию рыбной промышленности за границу, поэтому рыбохозяйственный комплекс является одной из внешних витрин страны: по его состоянию, по качеству продукции и степени ее переработки, по нашим судам мир судит о состоянии дел внутри России.

Мы вышли из глубокого социально-экономического кризиса, в который рыбохозяйственный комплекс, как и вся страна, погрузился в 1990-ые годы. Когда был разрушен гигантский отлаженный экономический организм, обеспечивавший рекордные уловы и ритмичную работу сотен предприятий, добыча водных биологических ресурсов упала до исторического минимума, отрасль раздирали рейдерские захваты и передел собственности, а в прибрежных регионах происходили социальные конфликты.

Что оказало решающую роль в том, что рыбохозяйственный комплекс смог выйти из кризиса и перейти к восстановлению и развитию? Во время эпохи экспериментов 1990-х государственные меры менялись с частотой раз в два года. В таких условиях можно было решать и ставить только краткосрочные задачи выживания. Восстановление стало возможно благодаря грамотному, последовательному государственному управлению на протяжении последних 18 лет. Стабильность устранила политические и правовые риски, позволила кардинально изменить логику бизнеса и качественно повысила его вклад в экономику. Рыбохозяйственный комплекс смог развиваться, способствуя развитию страны.

Производственная основа отечественной рыбной отрасли восстановлена. Но сегодня перед ней стоят не менее сложные задачи: обновить рыбопромысловый флот, возродить береговые перерабатывающие комплексы, обеспечить рост поставок рыбопродукции на российский рынок, повысить их качество и доступность, укрепить продовольственную безопасность, повысить конкурентоспособность страны как на внутреннем, так и внешнем рынках.

Государство, отраслевые организации, представители частного бизнеса ведут активную работу, направленную на их решение. Федеральное агентство по рыболовству и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации завершают разработку «Стратегии развития отрасли до 2030 года». Представители отраслевых и региональных ассоциаций принимают участие в работе над Стратегией, высказывают свое мнение в ежедневной деятельности, организуют площадки взаимодействия и диалога, самая представительная из которых — Съезд работников рыбохозяйственного комплекса. Участники рынка отмечают, что одной из главных тем ближайшего Съезда станет обсуждение положений Стратегии, а также подведение итогов работы отрасли и поиск ответов на проблемные вопросы.

СОДЕРЖАНИЕ

Значение отрасли. Ключевые показатели. 1	01
Рыбохозяйственный комплекс России в 1990-ые годы: крах колосса 10	10
1991–2002. Безуспешные государственные эксперименты в рыбной отрасли. Преодоление кризиса. Траектория восстановления отрасли: 14	14
Госсовет 2004 года. Исторический принцип наделения долями — фундамент возрождения отрасли. 14	14
Госсовет 2007 года. Контроль над отраслью и регулирование — четкие правила и бюджетная отдача. 16	16
Госсовет 2015 года. Восстановленная отрасль начинает инвестировать в экономику. 18	18
Перспективы развития отрасли. Стратегия развития отрасли до 2030 года. 19	19

Значение отрасли. Ключевые показатели.

РЫБА В ЖИЗНИ СТРАНЫ. ЗНАЧЕНИЕ ОТРАСЛИ. ДИНАМИКА КЛЮЧЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ.

Россия обладает богатыми водными биологическими ресурсами. Водные биологические ресурсы — как любое природное богатство — общенациональное достояние, которое должно работать на благо всех граждан страны, участвовать в создании высокого качества жизни, обеспечивать социально-экономическую отдачу и вносить вклад в укрепление международных позиций государства.

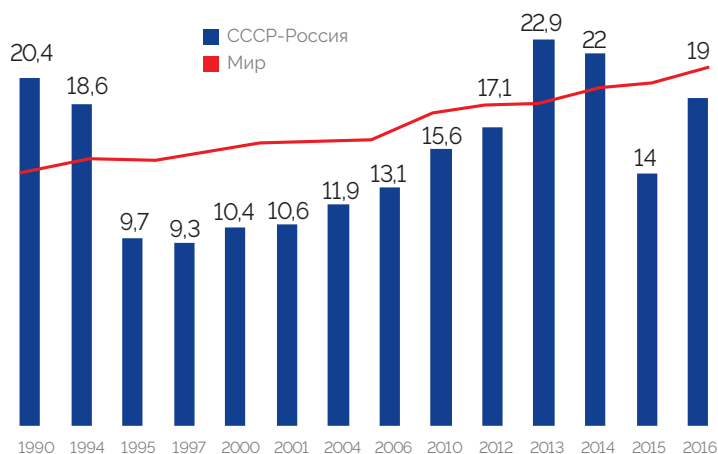
Законодательство о природных ресурсах — всегда зона высокого политического напряжения, и выбор наиболее эффективной системы использования общенациональных природных ресурсов становится предметом большой политической и экономической дискуссии. В России в результате трансформации рыбохозяйственного комплекса в 1990-е — 2000-е годы была найдена оптимальная модель и создана эффективная система, которая создает условия для среднесрочного и долгосрочного развития отрасли, содержит механизмы предотвращения злоупотреблений и обеспечивает социально-экономическую отдачу. Результатом ее воплощения стала положительная динамика ключевых показателей отрасли.

Социальное значение отрасли

ПОТРЕБЛЕНИЕ РЫБЫ. РЫБА В РАЦИОНЕ – СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЗДОРОВОГО ПИТАНИЯ

Рыбная продукция как носитель животного белка с уникальным набором аминокислот, жирных кислот и витаминов, которые не встречаются в таком количестве и разнообразии ни в зерновых культурах, ни в мясе, ни в других продуктах, занимает ведущее место в обеспечении сбалансированности питания и здоровой диеты.

Рациональные нормы потребления пищевых продуктов, отвечающие современным требованиям здорового питания, Минздрава России, в 2016 году составляют 22 кг/год на человека.



Потребление рыбы в России и мире, кг/чел в год

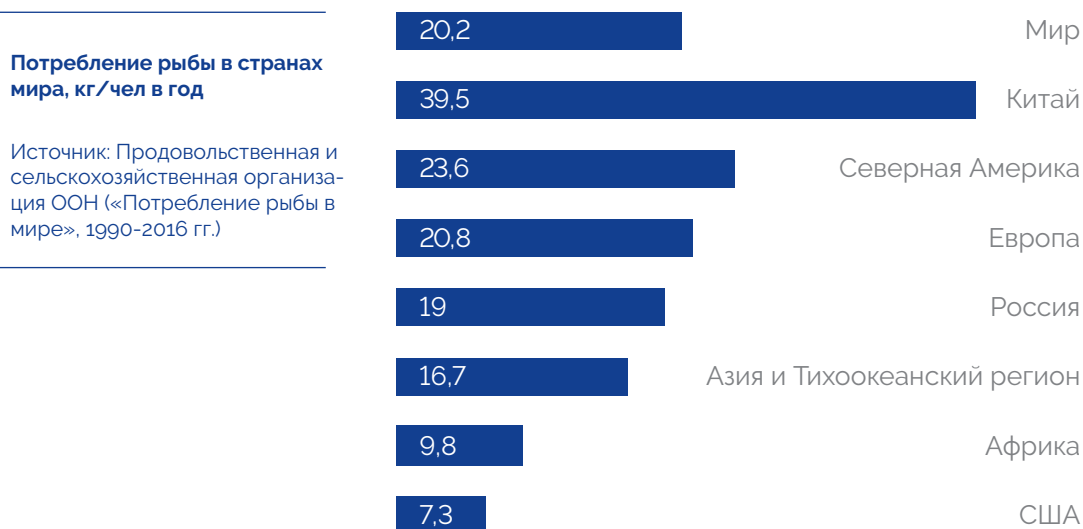
Источник: Федеральная служба государственной статистики («Потребление основных продуктов питания», 1990-2016 гг.); Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН («Потребление рыбы в мире», 1990-2016 гг.)

В российской структуре потребления качество питания значительно упало в 1990-е годы, наряду с сокращением потребления молокопродуктов, мяса животных, сократилось потребление рыбной продукции. Потребления рыбы в стране снизилось вдвое: с 20,4 кг в 1990-м году до 9,3 кг к 1997 году.

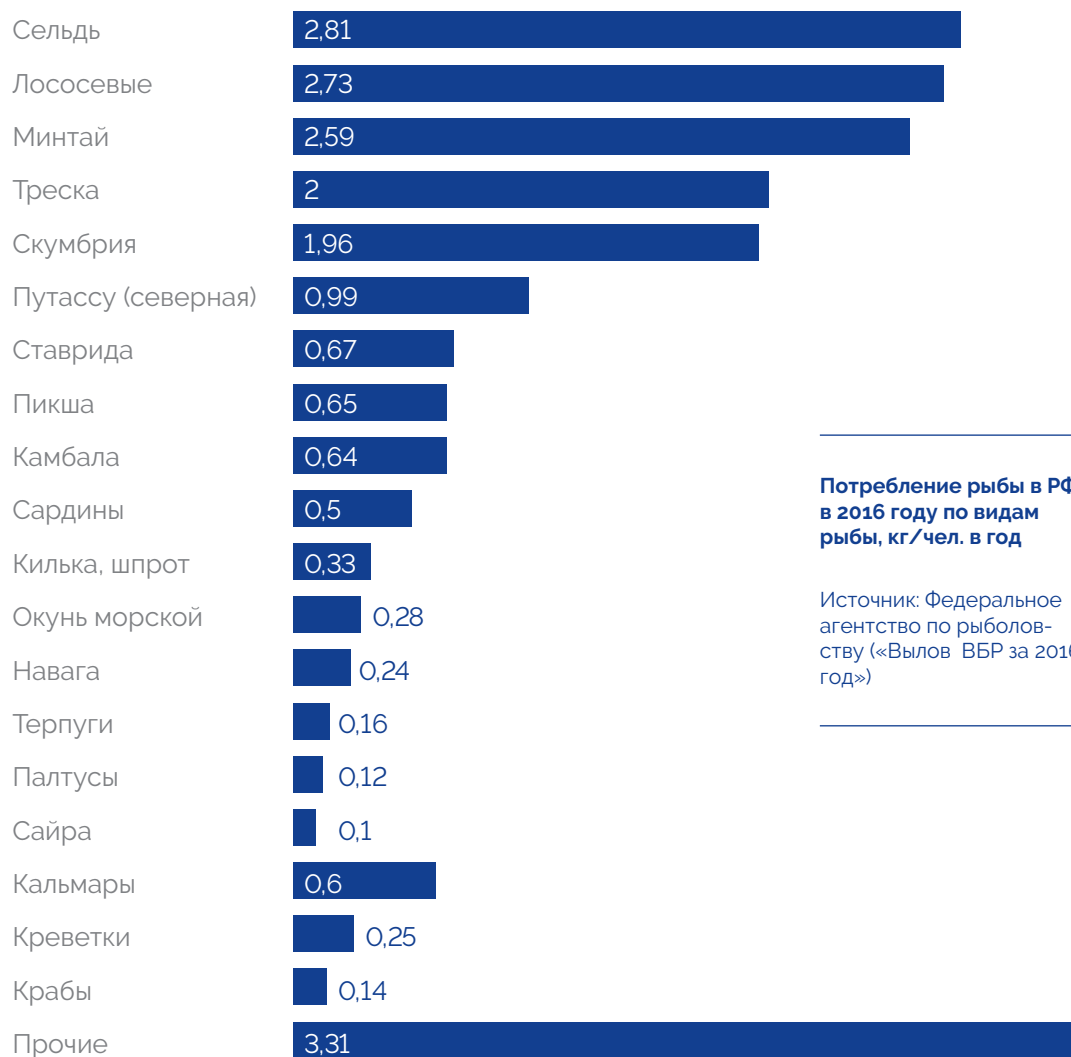
С 2000 года началось постепенное, но последовательное восстановление потребления, выход на нормы здорового питания, рекомендованного Минздравом, и превышение их в 2013 и 2014 годах.

Даже после сокращения объема внутреннего рыбного рынка и роста цен на рыбу и рыбопродукцию под воздействием внешних факторов в 2014 году на протяжении двух последних лет происходит быстрое, уверенное восстановление.

Уровень душевого потребления рыбопродукции в России в 2016 году находится на уровне со среднемировым и среднеевропейским, превосходит показатели США в 2,6 раза. Потребление рыбы в мире в целом пока только приближается к рекомендованному Минздравом значению: в 2016-м году мировой показатель впервые преодолел рубеж в 20 кг.



В структуре потребления рыбы россиянами по итогам 2016 года присутствуют разнообразные виды рыбы. На сельдь, лососевые, минтай, треску, скумбрию приходится более 12 кг потребления рыбы на душу населения в год.



**Потребление рыбы в РФ
в 2016 году по видам
рыбы, кг/чел. в год**

Источник: Федеральное
агентство по рыболов-
ству («Вылов ВБР за 2016
год»)

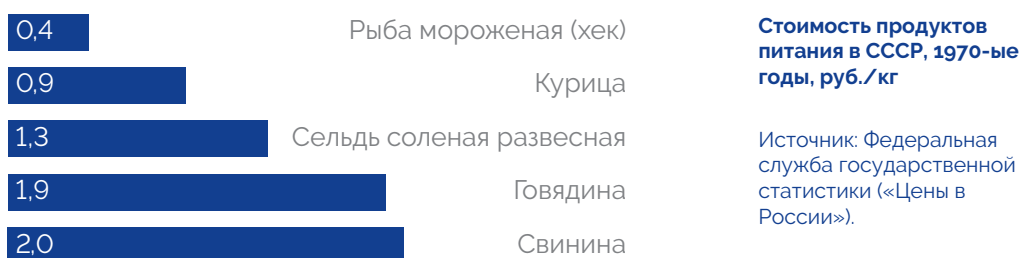
«Стратегия развития рыбной отрасли до 2030 года» ставит планку по выходу на обеспечение среднедушевого потребления рыбы и рыбопродуктов в объеме 22–27 кг/чел. в год. Тенденции развития отрасли в предыдущие годы свидетельствуют о достижимости этой цели.

Вторая задача, которую предстоит решить отрасли — не только количественный рост потребления, но и достижение равномерности его распределения. В региональном разрезе — за счет повышения потребления рыбы в регионах с низкими показателями (СКФО, ПФО и др.), в социальном плане — за счет повышения потребления среди групп населения, имеющих низкие доходы, в которых сейчас самый низкий уровень потребления рыбной продукции.

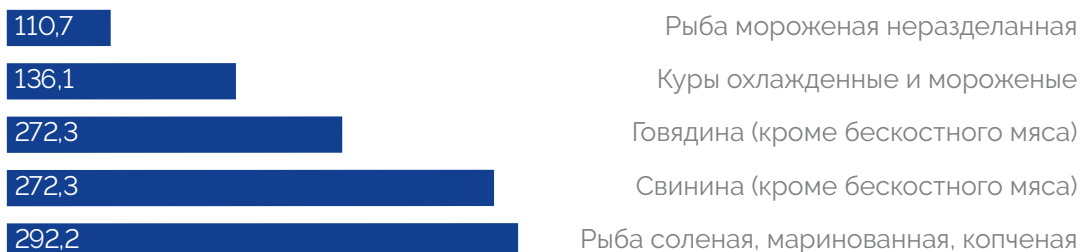
ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ РЫБЫ

Задача быстрого насыщения внутреннего рынка рыбными товарами по низким ценам в Советском Союзе была успешно решена. Происходил ежегодный рост объемы вылова и переработки водных биологических ресурсов. Мороженая рыба стоила меньше, чем курица, свинина и говядина, и была самым дешевым белковым продуктом животного происхождения, доступным всем жителям. При этом качество рыбы и степень ее переработки не были высокими: около 65 % рыбы, продававшейся на внутреннем рынке, представляло собой мороженую продукцию, а ее ассортимент в свободной продаже ограничивался 1–2 сортами.

Однако в воспоминаниях людей остались, прежде всего, дешевизна и доступность рыбы в советский период. После резкого снижения качества потребления в 1990-ые годы для большого количества россиян это соотношение стоимости продуктов стало эталонным для сравнения на годы вперед, а доступность рыбы — критерием оценки качества жизни.



Несмотря на сложности, испытываемые рыбохозяйственным комплексом России, мороженая рыба продолжала оставаться самым дешевым источником растительного белка на протяжении 1990–2014 годов. Только начиная с 2015 года это место заняло куриное мясо (результат развития российского животноводства). Вопрос, заданный на декабрьской пресс-конференции Президента, о современной трехкратной разнице в цене между курицей и рыбой намеренно заострил проблему. Но ответная реакция на его комментарий свидетельствует, что стоимость рыбы остается болевой точкой и повышение ее доступности для всех категорий населения во всех регионах страны должно стать основной задачей рыбохозяйственного комплекса на ближайшую перспективу.



Стоимость продуктов питания в России, 2014 год, руб./кг

Источник: Федеральная служба государственной статистики («Потребительские цены»).

Оценка роста стоимости рыбопродукции показывает, что с 2000 по 2016 год ее рост был ниже темпов инфляции. Резервы снижения розничной цены рыбы за счет производителей практически исчерпаны. Для решения задачи снижения цены на рыбу предстоит сфокусироваться на деятельности посредников и торговли, на пути от первой продажи до розницы.



Стоимость продуктов питания в России, 2016 год, руб./кг

Источник: Федеральная служба государственной статистики («Потребительские цены»).

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

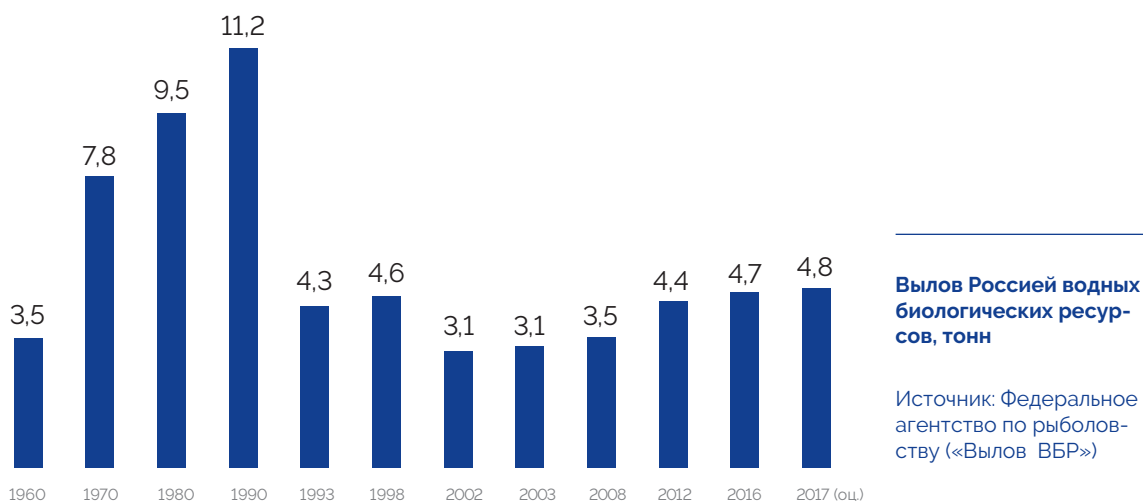
В Доктрину продовольственной безопасности России в качестве одного из критериев оценки обеспечения продовольственной независимости страны включен удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов. Пороговое значение для рыбной продукции определено в размере не менее 80 процентов.

В 1993–2003 годы наблюдалась устойчивая тенденция роста потребления импортной рыбной продукции — в 2,4 раза. В 1999 году объем импорта оценивался в 76,3 %.

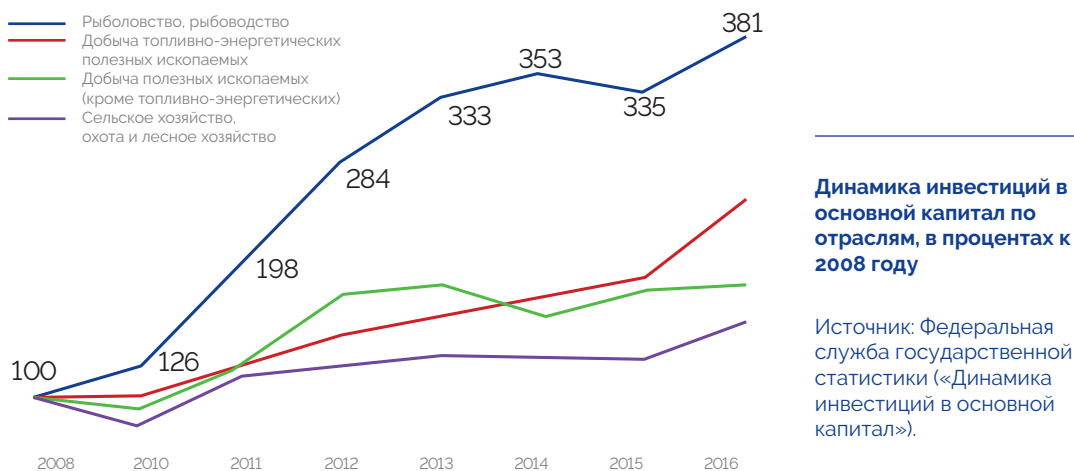
Эту негативную тенденцию удалось переломить. По итогам 2016 года доля отечественной продукции в общем объеме потребления рыбной продукции составила 82,7 %, перешагнув пороговые значения Доктрины продовольственной безопасности РФ. «Стратегия развития рыбной отрасли до 2030 года» ставит задачу повышения показателя самообеспечения до 90 % для полного обеспечения национальной продовольственной безопасности.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ОТРАСЛИ

2017 год стал рекордным по объему вылова за последние 25 лет. По итогам года российские рыбопромышленники добыли почти 4,8 млн. тонн — на 2 % больше, чем в 2016 году. Ожидается, что после уточнений показателя по освоению пресноводных водоемов прибавка составит 30–40 тыс. тонн.

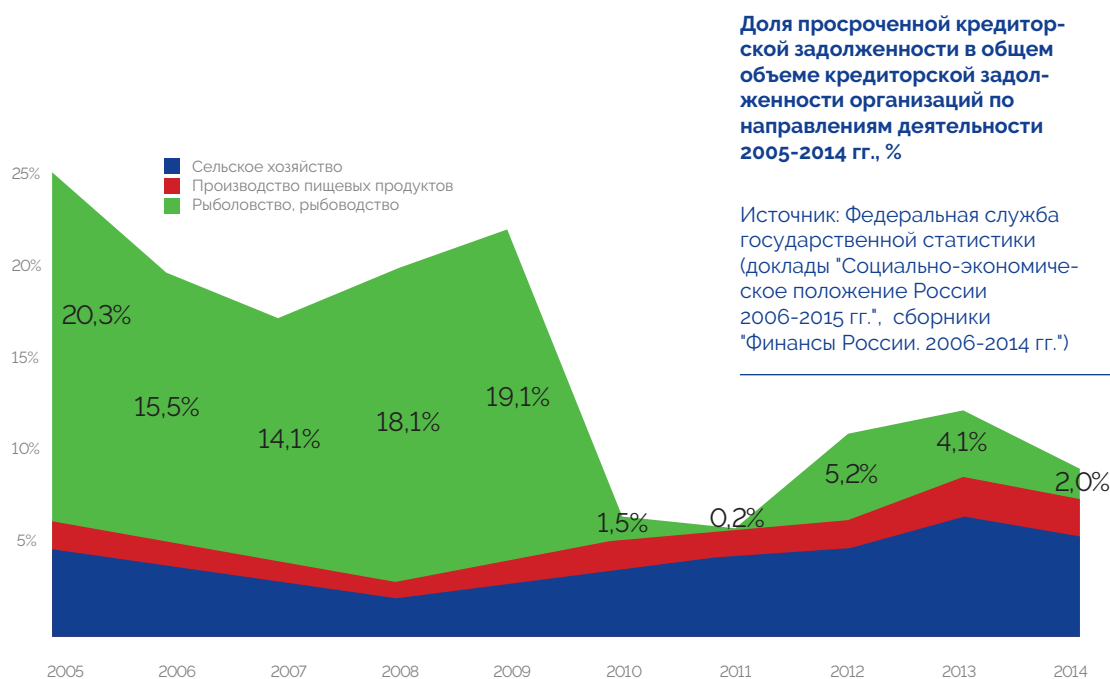


Рыбохозяйственная отрасль — лидер среди других отраслей промышленности, связанных с добычей и использованием сырьевых ресурсов, по инвестициям в основной капитал, опережая топливно-энергетический комплекс. Объем инвестиций в рыбной отрасли в 2016 году вырос по сравнению с 2008 годом в 3,5 раза. В сфере добычи ископаемых — в 1,9–2,5 раза. В 2016 году отрасль инвестировала более 16 млрд. рублей.



Увеличился прямой и косвенный вклад отрасли в экономическую жизнь страны. Рыбохозяйственный комплекс России, ставший ответственным участником экономической жизни страны, способствует формированию бюджетов страны и регионов деятельности. Собранные в отрасли налоги демонстрируют тенденцию к росту.

Происходит финансовое оздоровление отрасли, снижение доли «плохих долгов»: просроченной задолженности в общем объеме кредиторской задолженности. Это подтверждает долгосрочные планы рыбного бизнеса, долгосрочный горизонт планирования отрасли. По темпам и объемам сокращения доли «плохих долгов» рыбохозяйственный комплекс демонстрирует лучшую динамику по сравнению с другими пищевыми отраслями. За период с 2005 по 2014 год объем просроченной кредиторской задолженности сельскохозяйственных предприятий увеличился в 2,5 раза (с 10,2 млрд. рублей до 25,6 млрд. рублей), пищевых перерабатывающих предприятий — в пять раз (с 3,7 млрд. рублей до 19,7 млрд. рублей), а в рыбной отрасли — наоборот сократился в пять раз (с 4,5 млрд. рублей до 0,9 млрд. рублей).



Рыбопромышленная отрасль вернула статус надежного работодателя. На протяжении последних десяти лет средняя зарплата работников комплекса превышает среднюю по стране, по итогам 2016 года — в 1,5 раза. Размер средней заработной платы в отрасли — более 54 тысяч рублей, делает отрасль конкурентной по сравнению с другими видами деятельности (средняя зарплата здесь выше, чем в сферах государственного управления и обеспечения военной безопасности, транспорта и связи, металлургического производства, обработки древесины и производстве изделий из дерева и др.). Количество работников, занятых в отрасли, превышает 200 тысяч человек.



Среднемесячная начисленная заработная плата работников в рыбной отрасли по сравнению со средней зарплатой по стране, рублей

Источник: Федеральная служба государственной статистики («Рынок труда, занятость и заработная плата». «Среднемесячная начисленная заработная плата работников по отраслям экономики»)

Свидетельство развития отрасли — рост интереса молодежи, которая хотела бы связать с ней свое будущее. Выпуск специалистов по специальности «Рыболовство» государственными учебными заведениями вырос с незначительных 263 выпускников вузов и ссузов в 1995–1996 годах и 550 в 2003–2004 до нескольких тысяч. В 2014 году образовательными учреждениями Росрыболовства выпущено 2,3 тыс. специалистов со средним профессиональным образованием и 6,5 тыс. специалистов с высшим образованием.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ОТРАСЛИ

Рыбохозяйственный комплекс является «внешним фасадом» страны, субъектом международного сотрудничества и геоэкономического влияния. Рыболовецкие суда, которые ведут промысел за пределами таможенной территории страны, являются одними из немногих носителей флага России в самых отдаленных частях Мирового океана.

СССР имел отлаженные отношения в области рыбного хозяйства со 120 странами мира, а представительства Министерства рыбного хозяйства работали в 20 странах. Больше половины добычи рыбохозяйственного комплекса производилось в Мировом океане и водах иностранных государств.

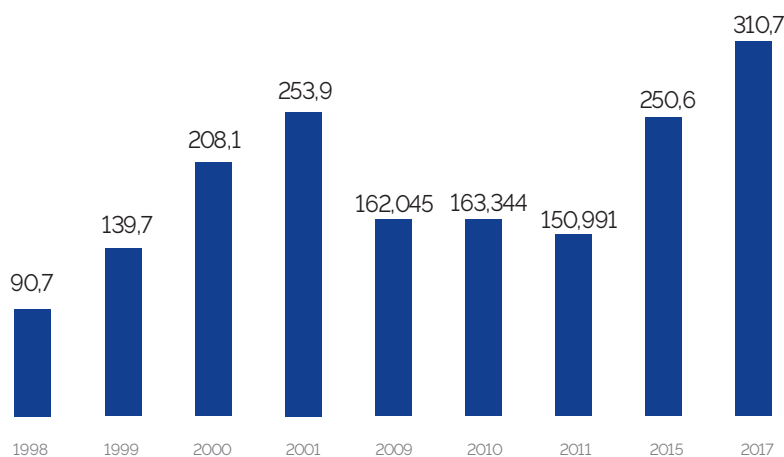
В 1990-е произошла переориентация рыбохозяйственного комплекса. Российский флот практически ушел из Мирового океана и исключительных экономических зон иностранных государств. Вылов морских биоресурсов переместился в собственные воды Российской Федерации. Негативным следствием этого стала не только утрата международного влияния, но и рост нагрузки на сырьевую базу своей экономической зоны, истощение сырьевой базы России.

На протяжении всех последующих лет задачей развития рыбохозяйственного комплекса стало возвращение рыболовецких судов Российской Федерации в Мировой океан, восстановление утраченных позиций отечественного рыболовного флота за рубежом.

К 2013 году Россия стала участницей 24 региональных организаций по управлению рыболовством и 62 межправительственных соглашений по рыболовству с 46 странами мира.

Результатом возвращения утраченных позиций стал рост доли вылова в водах иностранных государств и открытой части Мирового океана. По итогам 2017 года доля вылова за пределами Российской Федерации составляет 1/5.

Развитие промысла в открытых и конвенционных районах Мирового океана по итогам 2017 года демонстрирует рост более чем в 3,4 раза по сравнению с 1998 годом. Россия постепенно восстанавливает утраченные позиции.



Российский вылов в Открытой части мирового океана, тыс. тонн.

Источник: Федеральное агентство по рыболовству («Размещение российского вылова водных биоресурсов по районам промысла в 1998 – 2017 гг.»)

Объем вылова биоресурсов в водах иностранных государств на протяжении последних лет не демонстрировал положительной динамики. Задачей следующих лет развития отрасли должно стать наращивание позиций России вылова не только в Открытой части Мирового океана, но и в ИЭЗ других стран.

Взвешенная государственная политика позволила сформировать в России эффективную систему использования национальных водных биоресурсов. Преодоление негативных тенденций и выход из кризиса стали результатом долгой регуляторной работы, настройки и восстановления комплекса. Значительное повышение социально-экономической отдачи от работы рыбохозяйственной отрасли — это важный индикатор перехода от экстенсивного типа развития к интенсивному. Сохранение и поддержание положительных тенденций требует сохранения выстроенной системы и установленных институциональных условий.

Рыбохозяйственный комплекс России в 1990-е: крах колосса

Анализ траектории падения отрасли позволяет оценить масштабную работу, проведенную для ее восстановления и перехода к росту, который происходит сейчас. Рыбохозяйственный комплекс СССР был одной из гордостей советской экономической системы. На индустриальную основу рыбное хозяйство России было переведено в 1960-е годы. Созданный в результате экономической реформы организм под руководством специализированного Министерства рыбного хозяйства состоял из сотен предприятий, в том числе мощных транснациональных корпораций, уверенно чувствующих себя на мировом рынке, и обеспечивал постоянный рост объемов вылова и переработки водных биологических ресурсов (в течение 1960–1990 гг. объемы вылова водных биологических ресурсов выросли в почти в 4 раза: с 2,8 до 11 млн. тонн).

Однако дальнейшая история показала, что советский рыбный колосс стоял на глиняных ногах, существуя за счет государственных субсидий и дотаций, а также внешней экспансии (в последний год советской добычи в открытых районах Мирового океана было выловлено свыше 16 %, а в исключительной экономической зоне иностранных государств — около 30 %).

В советской рыбной промышленности берут истоки две главные проблемы, над решением которых отрасль работает в 2018 году. Во-первых, низкая степень переработки продукции и низкая доля готовой продукции в продаже: около 60–65 % всей рыбы, которая продавалась на внутреннем рынке Советского Союза, представляла из себя мороженую рыбопродукцию с ограниченным ассортиментом.

Второй проблемой было стремительное сокращение флота. Количество мелких судов сократилось с более чем 6900 единиц в 1960 году до 5300 в 1990-м, средних — с 1440 до 840, малых и маломерных — с 2700 до 1900. Единственный вид судов, численность которых увеличилась, — крупные и большие суда (рост с 80 до 791), и этот рост был связан с активной внешней экспансией советской рыбной отрасли.

Динамика качественных показателей показывает, что отрасль шла к кризису, начиная с 1970-х годов. Главное — затраты на содержание отраслевой материально-технической базы к началу 1990-х годов превышали стоимость произведенной продукции более чем в 1,5 раза. Для функционирования в заданном режиме предприятия требовали все больше и больше государственных субсидий. В результате, когда в 1990-е годы отрасль лишилась государственной поддержки и финансирования, а поддерживающие ее механизмы прекратили работу. Уход государства из производственного сектора рыбного хозяйства привел практически незамедлительно к коллапсу отрасли.

На развалинах советского рыбохозяйственного комплекса возникли небольшие компании, действующие при реализации продукции на внешнем и внутреннем рынках, как правило, по «серым схемам», эксплуатирующие оставшуюся производственно-технологическую базу Советского Союза, использующие старый флот. Количество самостоятельных субъектов хозяйствования выросло в 3 раза (с 1267 в 1992 году до 4016 в 2003 году), количество рыбодобывающих предприятий увеличилось в 16 раз (со 166 до 2756 за аналогичный период), при этом в среднем на компанию в 2003 году приходилось по 0,7 судна. Браконьерство стало массовым явлением.

На мировом рынке экспортоориентированная отрасль, несмотря на отсутствие ограничений по рынкам сбыта, последовательно теряла свои конкурентные преимущества. Если в 1993 год доля российского рыбохозяйственного комплекса в общем мировом вылове составила 5,1 % (шестое место в мире), в 2003 году она снизилась до 3,6 % (восьмое место).

Вылов переместился в исключительную экономическую зону РФ: промысел, организуемый в советский период на государственном уровне, после распада страны стал рискованным за пределами российских вод. В условиях слабого контроля за рыбодобывающими предприятиями, которые стремились к быстрой окупаемости приобретенных квот водных биоресурсов, привели к резкому увеличению промысловой нагрузки, бездумной эксплуатации водных биоресурсов и падению численности популяции важнейших видов.

Мотивация на созидание и развитие исчезли. Осталась единственная задача: выловить рыбу, продать ее как можно быстрее и как можно дороже.

Драматически сократилось инвестирование в отрасль: в 2003 году по сравнению с 1997 годом инвестиции сократились в 4,5 раза. Недоверие отечественных банков к рыбной отрасли из-за непрозрачности ее финансовых потоков заморозило кредитную подпитку отрасли. Инвестиции в основной капитал, начиная с 2001 года, осуществлялись только за счет собственных средств предприятий. Ключевым фактором, обуславливающим низкую инвестиционную привлекательность рыбохозяйственного комплекса для долгосрочных капиталовложений, являлся высокий уровень рисков. Горизонт управления рисками составлял менее 1 года, что позволяло работать только с «короткими» кредитами.

Сокращение инвестиций не позволяло воспроизводить материально-техническую базу. В результате к 2003 году более 90 % производственных фондов физически и морально устарело, а к 2015 году должны были быть списаны практически 100 % судов. Упал производственный потенциал береговых предприятий, высокий уровень износа существовал практически во всех морских рыбных портах.

Комплекс, который в советское время был крупным и надежным работодателем,

превратился в должника: долги по заработной плате в конце 90-х — начале 2000-х оцениваются в несколько миллиардов рублей. Так, в 2001 году при обороте отрасли в 27 миллиардов рублей они составляли около 2 миллиардов рублей — 10 % от оборота. Митинги работников с требованием погашения долгов по заработной плате стали приметой времени во многих портовых городах страны. Например, во Владивостоке в начале 2000-х около 600 человек вышли на митинг к офису крупнейшего предприятия «Дальморепродукт», компании мирового уровня, которая контролировала не менее 20 % мировой добычи краба.

На российский рынок пришла импортная рыбная продукция, а потребление рыбы россиянами сократилось.

1991–2002 гг. Безуспешные государственные эксперименты в рыбной отрасли.

Государственная политика в рыбопромышленной отрасли в 1991–2002 годах была направлена на поиск мер, которые могли бы остановить неудержимый распад комплекса. Этот поиск осуществлялся без программы, ситуативно, методом проб и ошибок. Сменили друг друга несколько разных моделей: административно-командных, рыночных и их различных сочетаний. Всего система государственного управления рыбохозяйственным комплексом России на протяжении десяти лет — с 1993 по 2003 год — менялась семь раз, с частотой почти раз в два года.

Ключевым вопросом для государства как распределителя водных биологических ресурсов стало определение подхода для предоставления доступа к ним. С 1993 по 2003 годы по очереди сменили друг друга два противоположных подхода. У каждого из них были серьезные недостатки и применение ни одного из них не привело к улучшению ситуации в отрасли.

До 2000 года доступ к водным биологическим ресурсам осуществлялся в соответствии с распределительным принципом. Объемы общего допустимого улова и распределение их по видам квот утверждались актом Правительства РФ, распределение по пользователям утверждал на основании рекомендаций рыбохозяйственных советов орган федеральной исполнительной власти в области рыболовства (Минсельхоз России или Государственный комитет по рыболовству). Квоты на вылов распределялись ежегодно без учета долгосрочного планирования, в соответствии с решениями органов исполнительной власти. Система была непрозрачной. В течение года объемы квот могли в силу различных причин перераспределяться между пользователями. Работа системы сопровождалась гигантской коррупционной рентой. Определяющую роль в получении доступа играл административный ресурс губернаторов и лоббистские возможности предприятий.

Одновременно в 1993–1997 годах государство пыталось сохранить масштабную государственную поддержку рыбной отрасли, особенно прибрежной рыбопереработки и судостроения. С этой целью субсидировались расходы на приобретение топлива для предприятий, осуществляющих доставку рыбной продукции на

собственный берег; кредиты, полученные по межправительственным соглашениям, выделялись на закупку запасных частей и оборудования на российских предприятиях; правительственные гарантии предоставлялись под иностранные кредиты для строительства на зарубежных верфях современного рыбопромыслового флота. Эти меры не привели к улучшению ситуации, а результатом государственного содействия в получении кредитов под судостроение стали длительные судебные и административные разбирательства по возвращению средств Российской Федерации.

В 2001 году по инициативе премьер-министра М. Касьянова был начат эксперимент, когда квоты на добычу водных биологических ресурсов начали ежегодно перераспределять на рыночных условиях, посредством аукционов. Предполагалось, что эта мера станет подготовкой рыбохозяйственного комплекса к поэтапному переходу на систему рентных платежей, а аукционы позволят быстро определить рентную стоимость биологических ресурсов. Однако результатом введения нового принципа распределения квот стало то, что коррупционная рента, которая до этого уходила к чиновникам, стала частью рыночной цены. Платежи за квоты умножили совокупное фискальное бремя в рыболовстве. Эксперимент оказался убийственным для отрасли.

Ни один из предложенных механизмов не создал долгосрочную мотивацию для бизнеса, для развития и инвестирования. Финансовый ресурс вымывался из производительного оборота: в одном случае — на взятки, в другом — на плату на аукционе. Отрасль адаптировалась к резким сменам правил игры за счет системной коррупции в сфере наделения квотами и резкого усиления промысловой нагрузки на водные биоресурсы. Непоследовательная государственная политика распределения водных биоресурсов сформировала негативные тенденции и значимые угрозы для продуктовой безопасности Российской Федерации, снижению доступности рыбопродукции на внутреннем рынке.

Проводя эксперименты, государство до 2003 года не смогло решить три базовые задачи, необходимые для поступательного развития комплекса: формирование системы управления, создание правовой базы, предоставление производителям гарантии изначального производственного ресурса.

Когда эти задачи были решены в 2003–2004 годах, рыбохозяйственный комплекс получил необходимый импульс для восстановления и подъема.

Преодоление кризиса. Траектория восстановления отрасли.

2003–2004 годы стали поворотным периодом для рыбохозяйственного комплекса. За два года руководство государства провело большую работу, которая сняла ограничения, препятствовавшие росту отрасли в предыдущее десятилетие.

В июне 2004 года прошло первое заседание президиума Госсовета под председательством Президента Владимира Владимировича Путина, посвященное развитию рыбной промышленности России. Глава государства встретился с представителями рыбохозяйственного комплекса и регионов, в экономике которых он играет важную роль, чтобы обсудить первоочередные меры, необходимые для восстановления отрасли.

Первым шагом новой государственной политики стало создание институциональной рамки и принятие базовых законодательных актов, совершенствование нормативно-правовой базы. В ноябре 2003 года было издано постановление Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов», в декабре 2004 — принят основополагающий № 166–ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

К 2018 году Владимир Владимирович Путин провел три заседания президиума Госсовета, посвященных развитию рыбопромышленного комплекса, и каждый из них стал этапным в возрождении отрасли.

ГОССОВЕТ 2004 ГОДА. ИСТОРИЧЕСКИЙ ПРИНЦИП НАДЕЛЕНИЯ ДОЛЯМИ — ФУНДАМЕНТ ВОЗРОЖДЕНИЯ ОТРАСЛИ



«Отрасль действительно богатая, но богата она потенциально... Проблема носит комплексный характер: и лишние административные барьеры, и неконкурентоспособность портовых сооружений, и высокие тарифы на берегу — это результат той политики без условий хозяйствования, которая сложилась за последние десять лет. Я уже не говорю о том, что 80 процентов морепродукции поставляется за границу вне рамок таможенного контроля».

В.В. Путин на заседании Президиума Госсовета РФ «О развитии и повышении конкурентоспособности рыбной промышленности России». Владивосток, 2004 год

Поворотное государственное решение, которое заложило базовый принцип действующего отраслевого законодательства и создало условия для выхода отрасли из кризиса, закреплено в двух законодательных актах: принятом в ноябре 2013 года Постановлении Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов» и Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

С их принятием частью национального законодательства стало закрепление за предприятиями квоты добычи водных биологических ресурсов на основании «исторического принципа».

Квота — доля водных биологических ресурсов, которая предоставляется предприятию на определенный период. «Исторический принцип» предполагает, что государство выделяет квоты на долгосрочной (а иногда и постоянной) основе давно участвующим в промысле добросовестным компаниям или судам. К применению «исторического принципа» независимо друг от друга пришли все ведущие рыбопромышленные державы.

После десятилетия проб и ошибок российское законодательство зафиксировало государственное решение, что квота — это изначальный производственный ресурс, и бизнес должен быть уверен в том, что он сможет добывать этот ресурс в течение определенного, установленного законом периода. Начальный период предоставления долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов квоты был установлен на 5 лет, с 2004 по 2008 год.

Компании, получившие квоты, были определены на основании результатов деятельности 3 предыдущих лет: по данным о выданных лицензиях на промысел и победителях аукционов, оплативших в полном объеме приобретенные лоты на вылов водных биологических ресурсов, за этот период.

Базовый для рыболовной отрасли закон был принят с опозданием относительно других сырьевых отраслей. В то время как закон «О недрах» был утвержден еще в 1992 году, проект закона о рыболовстве поступил в Государственную Думу в 1996 году и находился там на протяжении 8 лет. Работа отрасли в это время осуществлялась по постановлениям правительства и старому советскому законодательству. С другой стороны, отложенное принятие отраслевого законодательства обеспечило его высокую проработку и соответствие реалиям. Если вокруг законодательства «О недрах» идет постоянная дискуссия о необходимости его пересмотра, то закон «О рыболовстве...» утвердил консенсусные принципы развития отрасли.

Главными принципами национального законодательства в этой сфере стал приоритет сохранности водных биологических ресурсов перед их использованием — предосторожный принцип использования водных биологических ресурсов и закрепление квоты биологических водных ресурсов за предприятиями. Российская рыбная отрасль (последней из сырьевых отраслей отечественной экономики) получила гарантии изначального производственного ресурса.

ГОССОВЕТ 2007. СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ НАД ОТРАСЛЬЮ — ЧЕТКИЕ ПРАВИЛА И БЮДЖЕТНАЯ ОТДАЧА.



«В Послании этого года поставлены новые задачи, связанные с развитием всей рыбной отрасли и получением здесь максимальной выгоды. Это приоритетная поддержка переработчиков рыбы внутри страны и пресечение незаконной ловли и контрабанды... В целом, промысел в российской морской экономической зоне является источником крупнейших нелегальных финансовых потоков. И от Правительства требуется незамедлительное принятие необходимых мер по наведению порядка».

В.В. Путин на заседании Госсовета
по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса.
Астрахань, 2007 год

Принятые в 2003–2004 годах законодательные меры дали необходимый для отрасли толчок и уже спустя три года, к следующему заседанию президиума Госсовета появились признаки положительной динамики отдельных показателей: рыбохозяйственный комплекс начал выходить из затяжного кризиса.

В 2008 году заканчивался срок первых договоров на закрепление квот, и это дало повод для напряженной экономической дискуссии: сохранять квоты на вылов водных биологических ресурсов или принять альтернативный механизм. После длительных консультаций, совещаний и анализа результатов Президент РФ принял решение: сохранить в качестве базового принципа отраслевого законодательства «исторический принцип» наделения квотами. Срок закрепления квот был продлен на десять лет.

Это решение подтвердило стабильность государственной политики и дало предприятиям возможность планирования. «Исторический принцип» распределения квот позволил не только установить прозрачность в сфере доступа к водным биоресурсам, но и повысить доступность кредитно-финансовых механизмов в условиях большой капиталоемкости рыбной отрасли. Так, средний срок возврата кредитов, привлеченных под строительство судов в мировой практике, — от 10 до 20 лет, их стоимость и доступность напрямую зависит не только от устойчивости работы предприятий, но и от обеспеченности этих предприятий квотами на период возврата привлеченных средств. Долгосрочное закрепление квот создало условия, при которых финансовые институты, получив гарантию кредитоспособности заемщиков, стали выдавать рыбопромышленным компаниям долгосрочные кредиты.

Юридическое закрепление за рыбопромышленными предприятиями квот на добычу водных биоресурсов на десять лет устранило главные политические и правовые риски в рыбной отрасли, кардинально изменило логику бизнеса. Долгосрочные квоты стали большим фактором стабильности — экономической, психологической, политической — в отрасли. 2007 год стал годом начала значительного роста значимых отраслевых показателей — по некоторым позициям почти в десять раз.

Приняв решение, обеспечившее развитие отрасли, государство параллельно работало над второй задачей: обеспечением ее экономической отдачи, созданием эффективных механизмов контроля и учета. Эта задача также была успешно решена. Принятие контрольных механизмов, которые стали темой Госсовета 2007 года, привело к построению достаточно жесткого, но необходимого государственного регулирования отрасли и созданию инструментов наведения порядка, организации эффективного управления рыбохозяйственным комплексом России. В 2007 году в ходе заседания Госсовета было принято решение, что для сохранения и учета ресурсов вся добываемая в исключительной экономической зоне России рыба должна доставляться на таможенную территорию страны, проходить регистрацию и только после этого направляться дальнейшему покупателю. Ситуация, при которой прямо в районе промысла рыба перегружалась с борта добывающего судна на борт иностранного транспортного судна, минуя все формальности, а самое главное, минуя таможенные платежи, была исключена с 1 января 2009 года. Для приведения этого решения в жизнь была создана единая государственная система сбора, учета и анализа информации о вылове, производстве, транспортировке и реализации рыбопродукции. Ее внедрение победило рыбацкую «вольницу» 1990-х. Все рыбопромысловые российские суда оснащены техническими средствами контроля. Система оперативного ежедневного документированного учета вылова по районам и объектам промысла получает информацию от каждого судна и каждого пользователя с использованием информационных технологий контроля географического положения судов. Отключение этого технического средства контроля на срок более шести часов приводит к тому, что предприятие может быть лишено квоты. Жесткий контроль, установленный за рыбодобывающими компаниями, гарантировал, что государство получит отдачу от пользования природными ресурсами в полной мере.

В этот период система управления рыбохозяйственным комплексом приобретает свой современный вид с передачей Указом Президента Российской Федерации от 11 июня 2008 г. функций по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами во внутренних водах Российской Федерации, по управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания Федеральному агентству по рыболовству.

ГОССОВЕТ 2015 И ДАЛЬШЕ. ВОССТАНОВЛЕННАЯ ОТРАСЛЬ НАЧИНАЕТ ИНВЕСТИРОВАТЬ В ЭКОНОМИКУ.



«Проблемы надо решать, и это забота не только государства, но и рыбаков, которые уже накопили капитал и способны инвестировать часть средств в модернизацию прибрежной инфраструктуры и перерабатывающих мощностей, в строительство нового флота».

В.В. Путин на Заседании президиума Госсовета
по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса
Ново-Огарево, 2015 год

Главным результатом государственной политики в сфере развития рыбохозяйственного комплекса с 2007 по 2018 год стало восстановление производственной основы отечественной рыбной отрасли. Снижение уровня коррупции, сокращение ННН-промысла, рост инвестиционного потенциала, оздоровление и положительная динамика по всем основным показателям, рост вылова при сохранении запасов биоресурсов, укрепление финансовой устойчивости рыбохозяйственных предприятий.

Если в 2007 году каждая тонна общероссийского вылова обеспечивала 2,9 тысяч налоговых поступлений, то в 2017 году — 10 тыс. рублей. Отраслевые инвестиции в 2007 году составили менее 1,5 млрд. рублей, а в 2017 году приблизились к 14 млрд. рублей.

При всех очевидных положительных результатах сформированной нормативной правовой базы ее недостатком, который обратил на себя внимание к 2015 году, стало отсутствие прямых стимулов у пользователей водных биоресурсов к инвестированию в развитие береговой переработки, обновлению и модернизации флота, строительству береговых холодильных и рыбоперерабатывающих мощностей, повышению глубины переработки производимой продукции и насыщению внутреннего рынка отечественной рыбной продукцией, в том числе свежей.

На преодоление этих недоработок были направлены предложения Госсовета, проведенного в 2015 году. Было предложено усовершенствовать «исторический принцип» и ввести инвестиционные квоты, которые будут встроены в долгосрочный, продленный до 15 лет договор. 80 % квоты при этом остается за предприятием, а оставшиеся 20 % будут распределяться на инвестиционные цели, и за них надо будет соревноваться, предоставив инвестиционный проект, направленный на развитие смежных отраслей (строительство судна на российском предприятии, строительство перерабатывающего завода или другого производства). Это позволит стимулировать инвестиционную активность рыбородытчиков и переработчиков путем выделения под их расходы доли квот на вылов по принципу «квоты — в

обмен на инвестиции».

Механизм инвестиционных квот дает соразмерную состоянию отрасли нагрузку, не подрывая достигнутые в предыдущие годы результаты. Он сочетает в себе стабильность и мотивацию для развития, позволяет решить задачу развития смежных отраслей, передать им импульс, полученный добывающим комплексом.

Для отрасли настал период накачивания мышц — финансовых, технических и технологических, развития переработки, восстановления научной инфраструктуры и системы подготовки кадров. В период восстановления, когда уже видны результаты терапии, очень велико искушение, которому подвергаются и люди, восстанавливающиеся после травмы: побежать, показать рекорд, однако такое поведение перечеркнет результаты предыдущего «лечения».

Российская рыбная отрасль пройдет через перезаключение договоров о закреплении квот, в том числе инвестиционных, в наступившем 2018 году. Отмена базовых принципов рыболовного законодательства может дать сиюминутный финансовый эффект, но в среднесрочной перспективе приведет к тому, что происходило в 2001–2003 годах: предприятия, выбирая между тем, чтобы пойти на аукцион или инвестировать, все деньги будут вкладывать в победу на аукционе. Рыболовственный бизнес вернется в эпоху неопределенности, раскрутит гонку за сиюминутной прибылью в ущерб долгосрочным проектам.

В ходе пресс-конференции в 2017 году Владимир Путин подтвердил необходимость сохранения исторического принципа, и это придает уверенность представителям отрасли, что он остается базовым подходом при выработке стратегии развития комплекса на обозримую перспективу.

Задачи развития отрасли. Стратегия развития отрасли до 2030 года.

Как уже отмечалось во введении к докладу, положения Стратегии станут предметом обсуждения IV Съезда работников рыбохозяйственного комплекса РФ. Согласно мнениям экспертов, которые были получены в ходе подготовки доклада, Стратегия должна содержать положения, касающиеся доступа к ресурсам, обеспечения населения качественной рыбной продукцией, взаимодействия государства и бизнеса.

«Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации до 2030 года» ставит масштабную цель — обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации в части потребления населением страны водных биоресурсов и продуктов их переработки в объеме, необходимом для обеспечения сбалансированного питания, укрепление экономики страны, увеличение совокупного вклада отрасли в ВВП РФ, усиление лидирующих позиций на мировых рынках при условии развития человеческого капитала и минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

Путь, пройденный рыбохозяйственным комплексом России, — самый весомый

аргумент в пользу того, что он сможет ее достичь — в условиях стабильности государственной политики, путем объединения усилий государства, частного бизнеса и институтов гражданского общества.

СОХРАНЕНИЕ ГАРАНТИИ ИЗНАЧАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВЕННОГО РЕСУРСА — УСТОЙЧИВЫЙ ФУНДАМЕНТ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ НА ДОЛГОСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

Доступ к ресурсам — один из ключевых институциональных механизмов развития рыбохозяйственного комплекса.

Анализ динамики финансово-экономических показателей подтверждает, что установленная система долгосрочного закрепления долей квот добычи сыграла положительную роль в финансовом оздоровлении и развитии рыбной отрасли, привела к росту социально-экономического вклада отрасли в жизнь страны. Ее нормативно-правовое совершенствование: увеличение срока закрепления долей квот с 2019 года, устранение излишнего администрирования, включение механизма «инвестиционных квот» — позволит продолжать наращивать экономическую отдачу, повышать эффективность промысла и обеспечивать продуктивную работу предприятий.

Основные перспективные механизмы государственного регулирования и поддержки развития отрасли:

- 1) Увязка на законодательном уровне предоставления долей квот с осуществлением инвестиций в модернизацию основных производственных фондов: модернизацию флота, увеличение эффективности рыбоперерабатывающих мощностей, развитие портовой и транспортно-логистической инфраструктуры.
- 2) Повышение доступности кредитных ресурсов, включая возможность использования квот в качестве обеспечения по привлекаемым краткосрочным и долгосрочным кредитам отечественных кредитных организаций.
- 3) Введение налоговых стимулов, в том числе при расчете сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, для увеличения производства продукции с высокой степенью переработки.
- 4) Снижение количества административных барьеров при добыче водных биоресурсов и реализации произведенной из них продукции.

ДОСТУПНАЯ РЫБА ДЛЯ ВСЕХ КАТЕГОРИЙ НАСЕЛЕНИЯ ВО ВСЕЙ СТРАНЕ

Российский рыбохозяйственный комплекс способен решить задачу устойчивого обеспечения физической и экономической доступности рыбной продукции для россиян, обеспечить импортозамещение рыбной продукции на отечественном рынке. Российская индустрия береговой рыбопереработки способна конкурировать как на внутреннем рынке, так и на внешнем, стабильно выпускать значительный объем рыбопродукции различного ассортимента, отвечающий всем требованиям российских розничных сетей.

Создание эффективного механизма, обеспечивающего бесперебойное поступление произведенной продукции из отдаленных районов промысла на перерабатывающие предприятия и в потребительскую сеть, снятие разрыва между отпускной ценой на уловы водных биоресурсов у добытчиков и стоимостью рыбопродукции в розничных сетях требует реализации комплекса мероприятий. Основные перспективные механизмы государственного регулирования и поддержки развития отрасли:

- 1) расширение спроса внутреннего рынка на качественную продукцию с высокой степенью переработки за счет реализации программы закупок рыбопродукции для государственных и муниципальных нужд;
- 2) организация региональных торговых площадок для исключения посредников и осуществления прямых продаж продукции из водных биоресурсов, расширение практики использования прозрачных механизмов реализации и ценообразования, включая организацию аукционов и биржевой торговли;
- 3) снятие логистических и инфраструктурных ограничений: в сфере хранения и доставки рыбопродукции («логистическое трение»), решение проблемы недоинвестированности в холодильно-складские объекты портовой инфраструктуры, специализированный подвижной состав, расширение возможностей реализации производителями продукции рыболовства и аквакультуры на внутреннем рынке за счет пересмотра тарифной политики при перевозках по железной дороге;
- 4) создание системы технического регулирования в отрасли как стройной и непротиворечивой совокупности нормативно-правовых норм и правоприменительной практики для устранения с рынка значительных объемов рыбной продукции низкого качества, преградить доступ небезопасной и некачественной пищевой продукции, вернуть доверие покупателей к остальной продукции добросовестных производителей.

ГОСУДАРСТВО И РЫБНАЯ ОТРАСЛЬ — ПАРТНЕРЫ В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ

На протяжении всей истории своего существования конкурентоспособность рыбохозяйственной деятельности России обеспечивалась мерами государственного регулирования, прежде всего правилами охраны и учета морских биоресурсов. В условиях обострения мировой конкуренции и роста масштабов неопределенности государство не может обеспечить устойчивость экономического роста рыбной промышленности без активного содействия представителей российского рыбного хозяйства. Ответственный бизнес и корпоративные ассоциации — надежные экономические партнеры государства, разделяющие цели развития.

Встраивание инструментов ассоциативного регулирования в систему подготовки и принятия стратегических решений по развитию национальной рыбной промышленности позволит повысить продуктивность работы отрасли. В этой системе государство создает правовые и институциональные условия, обеспечивающие реальное участие бизнеса в определении стратегических целей, задач и направлений развития национального рыбного хозяйства. А ассоциации берут на себя разработку правил и стандартов рыбохозяйственной практики; организацию и осуществление мониторинга за соблюдением установленных стандартов и правил; применение системы санкций за нарушение установленных правил.

Партнеры совместно ведут системную работу для предотвращения и ликвидации незаконного, нерегулируемого и несообщаемого промысла водных биологических ресурсов, повышения безопасности мореплавания и развития научного и кадрового потенциала отрасли.

Отношения, построенные на экономическом доверии, позволят решить комплекс стоящих перед отраслью задач, наполнить рынок разнообразной высококачественной отечественной рыбной продукцией и обеспечить соблюдение геоэкономических интересов России как одной из главных мировых рыболовных держав.