

# ПРОГНОЗ... НА АУКЦИОНЕ

Проф. Зиланов В.К. –  
Межведомственная ихтиологическая комиссия

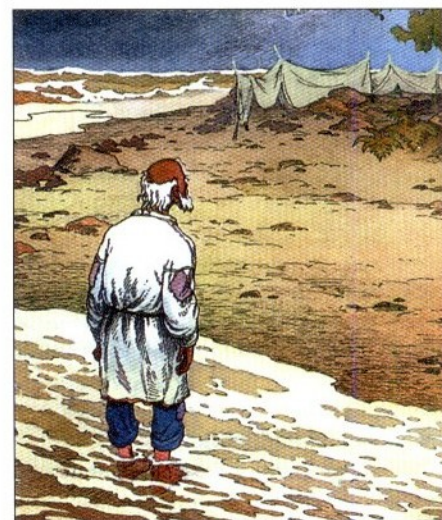
## СТОИМОСТЬ «АУКЦИОННОЙ ПРОДАЖИ КВОТ В ВОДЕ»

**П**ереход экономики страны от директивно-планово-распределительной системы к открытым рыночным отношениям затронул все компоненты морского рыболовства России. В последние годы эти процессы коснулись и основы основ морского рыболовства – сырьевых морских живых ресурсов. Последнее вызвано введением постановления Правительства РФ за № 1010 от 21.12.2000 г. об особом порядке выделения квот российским рыбопромышленникам при осуществлении ими промысла в 200-мильной зоне России, среди которых «промышленные квоты на вылов для продажи на аукционной основе». Не касаясь в данной статье правовых основ такого новшества (это отдельная тема), следует обратить внимание, что указанное постановление Правительства России, хотя и провозглашает в своей преамбуле главную цель: «... совершенствование государственного управления водными биологическими ресурсами», вместе с тем противоречит ст. 9 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (от 17.12.1998г.). Этим законом установлены совершенно другие приоритеты при наделении квотами российских и иностранных пользователей в отличие от постановления Правительства №1010 (табл. 1). Кроме того, выставление «промышленных квот на вылов для продажи на аукционной основе» – это, по существу, прямое введение механизмов платности (условия, порядок и т.д.), что согласно п. 6 ст. 34 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.1998г. «...устанавливается федеральным законом». Такого закона по состоянию на момент выпуска Правительством постановления №1010 не было. Нет его и в настоящее время. По имеющимся у автора сведениям, хотя платность как принци-

альная основа «экономических отношений при пользовании природными ресурсами» и провозглашена в пяти Федеральных законах («Об охране окружающей среды», «О животном мире», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»), все же Правительство России только намерено внести в Госдуму в первой половине 2002 г. проект Федерального закона как дополнение в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, где в специальной статье будут определены сборы за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами.

Следовательно, до принятия упомянутого Федерального закона отсутствуют какие-либо законодательные основы для введения постановлением Правительства каких-либо механизмов по платности рыбных ресурсов, тем более «аукционов по продаже промышленных квот на вылов». Кроме того, при принятии Правительством постановления №1010 не было представлено экономическое обоснование, что нарушает регламент самого Правительства.

Не менее важно уяснить, что же фактически выставляет Правительство на аукцион? Исходя из постановления № 1010, это «квоты на вылов». Но квоты – это производное от общего допустимого улова (ОДУ). А ОДУ – это прогноз научно-исследовательских бассейновых институтов Госкомрыболовства России. Этот прогноз состоит из отдельных запасов морских живых ресурсов на своей завершающей стадии проходит утверждение Правительства. И все же, несмотря на эту «государственную процедуру», ОДУ остается в своей основе всего



лишь прогнозом возможного общего допустимого улова. Более того, в случае неоправдания прогноза ОДУ никто на отраслевом, правительственном уровне не несет никакой финансовой, экономической либо административной ответственности. Все финансовые, экономические последствия несут рыбопромышленники и рыбаки. Правда, моральная ответственность все же остается за прогнозистами-учеными соответствующих НИИ Госкомрыболовства.

Как все это соотносится с таким рыночным механизмом, каковым являются аукционы? Согласно «Современному экономическому словарю» «аукцион (от латинского *anctio* – продажа с публичных торгов) – способ продажи отдельных видов товаров с правом предварительного осмотра товара». В этом же словаре под товаром понимается «любой продукт производственно-экономической деятельности в материально-вещественной форме». Далее, товар – это «объект купли-продажи в рыночных отношениях между продавцами и покупателями». Под эти критерии ну никак не может подпадать «право на изъятие квоты на вылов», которая является прогнозом, да еще на момент проведения аукциона находится в воде. К тому же не совсем ясно, имеется ли она в том количестве и в том качестве в воде, как выставлена на аукцион Правительством России. Как видно, реализуется на аукционе не товар, а лишь право на изъятие определенного количества того или иного ресурса, имеющего вероятностный характер. Точнее, Правительство России выставляет на аукцион прогноз ученых по части ОДУ. Несмотря на все это, а также на протесты Съезда работников рыбного хозяйства России, неправительственных ассоциаций рыбопромышленников Дальнего Востока и Северного бассейна, а также губернаторов приморских регионов, ряда

специалистов, ученых рыбного хозяйства, депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации, «аукционы по продаже квот в воде» были осуществлены в 2001 г. и пролонгированы Правительством России на 2002 г. **Более того, по имеющимся у автора сведениям, Правительство России намерено продолжить «аукционную продажу квот в воде» и в 2003–2004 гг.**

И все же, прежде чем принимать такое ответственное решение Правительство России обязано провести серьезный анализ экономико-социальных последствий «аукционов по продаже квот в воде», исходя из опыта 2001 – 2002 г. И самое главное, определить долгосрочный характер влияния такого новшества на устойчивое развитие отечественного морского рыболовства. Не претендуя на последнее слово в этой области, попытаюсь изложить, исходя из имеющихся у автора материалов, свою точку зрения по этой важнейшей для отрасли проблеме.

### РЕЗУЛЬТАТЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ «АУКЦИОНОВ ПО ПРОДАЖЕ КВОТ В ВОДЕ» ЗА 2001 Г.

На аукционные торги в 2001 г. были выставлены квоты различных запасов морских живых ресурсов 200-мильной исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации в морях Дальнего Востока и в Баренцевом море в объеме чуть более 1 млн т, или около 30% всех запасов (табл. 2). Реализовано в ходе аукционов 501 тыс. т, в том числе иностранные пользователи приобрели 241 тыс. т и российские — 260 тыс. т. В целом в ходе аукционов было получено 5,9 млрд руб., или 197,8 млн долл. США. Это тот результат, который Минэкономразвития, как основной инициатор аукционов, преподносит в виде достижений по фактическому наполнению федерального бюджета. А вот негативные факторы, которые намного перевешивают упомянутый результат, замалчиваются. Между тем, ущерб, нанесенный аукционами, по сравнению с ранее применяемой системой составил:

упущенная выгода за счет снижения в ходе аукционов цены за 1 т квот по сравнению с прошлым годом — 2,4 млрд руб., или 80 млн долл. США;

кредиты российских рыбопромышленников на оплату квот, приобретенных на аукционе — 747,5 млн руб. или 25 млн долл. США;

потеря в вылове российских рыбопромышленников в связи с приобретением квот иностранцами (241 тыс. т) и неиспользованием в большую часть года квот (250 тыс. т), зарезервированных на аукционы, — 2,4 млрд руб., или 80 млн долл. США;

спекулятивный рост цен на рыбу и рыбопродукцию на внутреннем рынке, спровоцированный аукционами, нанес ущерб населению страны в размере не менее 1,5 млрд руб. или 50 млн долл. США.

**Таким образом, только по этим показателям экономический ущерб в результате «аукционов по продаже квот в воде» оценивается примерно в 6,9 млрд руб., или 214 млн долл. США.** Добавьте сюда рост браконьерства с тем, чтобы оправдать затраченные средства на закупку квот, потери местных бюджетов приморских регионов (оцениваются губернаторами до 30% от годовых бюджетов), социально-экономический ущерб рыбацким поселкам и многое другое, и тогда становится понятным истинный смысл таких аукционов. **А он, этот смысл, заключается в том, чтобы создать условия для узкой группы пользователей рыбными ресурсами, располагающих финансовым капиталом (включая иностранный и теневой), для присвоения ими морских живых ресурсов российской эконормзоны и континентального шельфа России, перераспределения рыбных ресурсов и финансовых потоков за ресурсы между различными пользователями, и прежде всего между центром и регионами в пользу центра, а также введение дополнительного фискального налога на рыбаков через плату за рыбные квоты.**

Ущерб, нанесенный аукционами 2001 г. рыбной отрасли Дальнего Востока и Севера России, весьма существенный и для минимизации потерь потребуются не один год. Касаясь ущерба, нанесенного «аукционными торгами квотами» сырьевым запасам, следует упомянуть увеличивающиеся «выбросы» выловленной рыбы, которая имеет меньшую стоимость на рынке. Аукционы вынуждают рыбаков оставлять на борту только высокоценные виды, чтобы оправдать торговые затраты. Все остальные — за борт, без всякого учета. По оценкам ученых ВНИРО, ТИНРО-центра, ПИНРО эти выбросы уже исчисляются десятками тысяч тонн. При таком режиме эксплуатации запасов минтая, крабов, трески и других видов рыб их истощение наступит уже в ближайшие два-три года.

### ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ «АУКЦИОНОВ ПО ПРОДАЖЕ КВОТ В ВОДЕ»

Несмотря на явные доказательства отрицательных последствий «аукционных торгов квотами в воде» за 2001 г., они были продолжены Правительством и в 2002 г. Результаты торгов за первые 4 мес. 2002 г. показали существенный рост цен — почти на 20 – 30% за 1 т квот

валютеемких объектов промысла по сравнению с этими же показателями за 2001 г. Такое явление было неожиданностью для многих организаторов аукционов и ряда специалистов-рыбников. Между тем, ничего удивительного в этом нет, если учесть, что, как признал ее инициатор министр Минэкономразвития России Герман Греф, выступая 13.02.2002 г. в Госдуме: «**Безусловно, билет, купленный на вылов рыбы на аукционе, является своего рода разрешительным билетом для того, чтобы осуществлять браконьерство**». И далее он констатирует: «... **основная часть (вылова) добывается все-таки еще браконьерским способом**».

Одно это признание должно было бы привести к отмене аукционов, а его инициаторы — добровольно уйти в отставку. Ничего подобного не происходит. Более того, идут усиленные поиски путей «совершенствования аукционов», в которых активное участие принимают чиновники самых разных уровней исполнительных федеральных органов, включая и ряд специалистов, ученых рыбной отрасли. Протесты против «аукционов по продаже квот в воде» со стороны рыбопромышленников, администраций и законодательных органов приморских субъектов Российской Федерации нарастают.

«Аукционные торги квотами в воде» в последующие годы вызовут, по моему мнению, наряду с разрушением сырьевых запасов, следующие последствия для морского рыболовства России.

**Во-первых**, в аукционах в дальнейшем не смогут принимать участие мелкие и средние рыбопромышленники. У них просто нет для этого достаточных финансовых ресурсов. Они будут обречены на разорение и отстранение от рыбного бизнеса.



**Во-вторых**, крупные рыбопромышленники для участия в аукционах вынуждены будут брать все большие дополнительные кредиты для оплаты аукционных квот, прежде всего у иностранных банков и иностранных партнеров, так как за рубежом ставки по кредитам ниже, чем в российских банках.

**В-третьих**, даже выкупив квоту, рыбопромышленники вынуждены будут идти на ее превышение, чтобы оправдать затраты на аукционы. А рыбная продукция все больше будет поставляться за рубеж как плата за кредиты.

**В-четвертых**, затраты на аукционы рыбопромышленники отнесут на себестоимость рыбной продукции, что повлечет рост розничных цен не менее чем на 15–50%. Таким образом, рыбопродукция российских промысловиков станет неконкурентоспособной по сравнению с аналогичной продукцией зарубежных рыбопромышленников не только на внутреннем, но и на внешнем рынках.

**В-пятых**, аукционы на рыбные запасы в воде создадут неустойчивый инвестиционный климат для обновления рыболовного флота. Ну, кто будет вкладывать инвестиции в обновление, модернизацию судов, которые окупятся только через 5–10 лет, а ресурсы на вылов ежегодно надо выигрывать на аукционе?

**В-шестых**, после двух-трех лет аукционов, которые неминуемо разорят российских рыбопромышленников, на наш рынок квот придут иностранные фирмы. **Ведь если государство не может использовать квоты, оно в соответствии с международным правом должно передать их соседним государствам. Не в этом ли истинный смысл, заложенный организаторами аукционов?**

Существенный урон «аукционные торги квотами в воде» наносят градообразующим поселкам в приморских регионах, так как в результате их проведения снижается поступление налогов от рыбохозяйственной деятельности в местные бюджеты. **Со временем «аукционные торги квотами в воде» перерастут из экономической в политическую проблему и могут вызвать социальную напряженность в приморских субъектах Российской Федерации.**

Имеются и международные составляющие «аукционных торгов квотами в воде». Это вызвано тем, что Правительство России выставляет на торги квоты запасов с разным правовым статусом (табл. 2), и в их числе трансграничные, далеко мигрирующие виды и общие запасы морских живых ресурсов с соседними странами. К последним относятся треска и пикша Баренцева и минтай Берингова моря. Такой подход ставит в неравные конкурентные отношения рыба-

ков России с рыбаками Норвегии и США, получающих квоты от своих правительств без всякой оплаты. Кроме того, значительную часть своих квот, и в частности на треску в Баренцевом море, российские рыбаки вылавливают в норвежской экономической зоне и в районе Договора о Шпицбергене 1920 г. Имеются и другие аспекты международного характера, вызванные российской инициативой по «аукционной продаже квот в воде», которые могут вызвать международную напряженность в области морского рыболовства.

«Аукционная продажа квот в воде», давая в краткосрочном плане поступление в федеральный бюджет некоторых средств, в долгосрочном плане не способствует устойчивому развитию отечественного морского рыболовства. Она ведет к разрушению рыбодобывающего сектора отрасли и основы основ – сырьевой базы морского рыболовства.

#### ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ПЛАТНОСТИ ЗА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ МОРСКИМИ ЖИВЫМИ РЕСУРСАМИ

Как уже упоминалось ранее, платность пользования морскими живыми ресурсами как принцип экономических отношений заложен в пяти федеральных законах. Платность российских морских живых ресурсов провозглашена и в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Президентом России В.В. Путиным. В ней, в частности, сказано: «**Пересмотр порядка в сторону ограничения использования российских водных биоресурсов на бесплатной основе**». Несмотря на это, до сегодняшнего дня отсутствуют экономически обоснованные критерии и механизмы оплаты. И все же переход на принципы общей платности при условии их экономического обоснования, вероятно, позволит свести к минимуму негативные стороны, которые выявлены «аукционными торгами квот в воде». Вместе с тем я разделяю те опасения и оценки, которые даны кандидатом экономических наук В.К. Киселевым в его статье «Введение платы за пользование водными биоресурсами – шаг в пропасть» (Обозреватель, 2001 г., № 10) относительно дополнительного финансового бремени для российских рыбопромышленников при введении платности за водные биоресурсы к уже существующим налогам. Именно поэтому я настаиваю на том, чтобы Правительство России представило подробное экономическое обоснование введения платности для российских рыбопромышленников при добыче морских живых ресурсов. Без такого обоснования вводить платность – значит, уничтожить отечествен-

ное морское рыболовство, а уж это, действительно, – шаг в пропасть.

Непременным условием введения общей платности является также разработка четкой, прозрачной системы распределения водных биоресурсов как среди субъектов приморских регионов, так и среди добывающих организаций. Причем эти критерии должны иметь долгосрочный характер, чтобы создать благоприятный инвестиционный климат в рыбохозяйственном комплексе России. Такая система распределения ОДУ на квоты должна включать два уровня.

**Первый** – критерии и система распределения ОДУ на квоты среди приморских субъектов Российской Федерации. В качестве принципиального критерия мог бы служить среднегодовой фактический вылов за последние 10 лет того или иного объекта промысла, выраженный в процентах. Этот ключ по распределению ОДУ можно было бы использовать на постоянной основе в течение не менее пяти лет.

**Второй** – распределение квот среди пользователей-рыбопромышленников в каждом приморском субъекте Российской Федерации. Принципы такого распределения должны быть разработаны и приняты в самих приморских субъектах на основе консенсуса между рыбопромышленниками и местной, исполнительной и законодательной ветвями власти.

Решение вышеуказанных проблем с целью закладывания принципов введения общей платности за право промысла морских живых ресурсов в бюджет 2003 г. настоятельно требует от Правительства России безотлагательного направления в Государственную Думу Федерального Собрания на рассмотрение соответствующего проекта закона. **Он должен быть согласован с субъектами приморских регионов России и, самое главное, иметь экономическое обоснование при условии сбалансированности всего налогового бремени для рыбопромышленников.** Кроме того, платность не должна вводиться для российских пользователей на общие запасы, запасы трансграничных видов и далеко мигрирующих видов морских живых ресурсов, а также на запасы открытых районов Мирового океана, так как в случае ее введения российские рыбопромышленники будут неконкурентоспособны с зарубежными рыбопромышленниками.

До введения полносистемной модели взимания платности в целях нейтрализации негативных последствий аукционов они, как уже упоминалось ранее, немедленно должны быть отменены.

Доходы от аукционных торгов квотами в воде за 2002 г. целесообразно направлять в объеме не менее 50% от общей суммы на укрепление рыбохозяй-

ственной науки, мониторинга, контроля и воспроизводства рыбных запасов, так как именно эти направления деятельности отрасли сегодня являются одними из главных болевых точек. Целесообразно также выделить для целевого использования не менее 200 – 300 млн руб. на научную экспедицию в открытую часть Мирового океана с целью проведения исследований сырьевой базы для организации промысла российского рыболовного флота в высокопродуктивных промысловых районах и снятия напряжения с ресурсов собственной исключительной экономической зоны. Это в полной мере отвечает положениям Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Президентом В.В. Путиным.

Оставшуюся часть доходов от «аукционных торгов квотами в воде» следовало бы распределить в равных долях (50:50) между федеральным бюджетом и бюджетами приморских субъектов Российской Федерации.

Такой подход позволит упорядочить использование финансовых средств, поступающих от платности за морские живые ресурсы, добыча которых имеет высокую рентабельность, осуществить их расширенное воспроизводство, создать стабильные условия для работы предприятий отрасли в перспективе. При этом государство будет получать доходы не только за пользование отдельными высокорентабельными морскими живыми ресурсами в зависимо-

сти от состояния их запасов, но и за счет увеличения налоговых поступлений от стабильно работающих предприятий. Одновременно с этим средства от платности ресурсов будут идти на укрепление научного потенциала отрасли и приморских регионов. Учитывая отсутствие научной базы платности морских живых ресурсов, назрела необходимость срочного проведения Всероссийской научно-практической конференции «Платность морских живых ресурсов, включая их аукционную продажу: экономические, биологические, социальные и международные аспекты». Тематика этого направления должна включаться в исследования отраслевой и академической науки.



Таблица 1

**СОПОСТАВЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ** при выделении пользователям морских живых ресурсов по Федеральному закону «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. и постановлению Правительства «О квотах на вылов водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации» от 27 декабря 2000 г.

По Федеральному закону «Об экономической зоне» (ст. 9)	По постановлению Правительства (п. 2)
Коренным малочисленным народам и этническим общностям Севера и Дальнего Востока	Для иностранных государств в соответствии с международными договорами
Населению Севера и Дальнего Востока, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов	Для научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целей
Российским заявителям, осуществляющим морские научные исследования биологического характера и мероприятия по искусственному воспроизводству живых ресурсов	Для продажи на аукционной основе
Российским заявителям, ведущим промысел живых ресурсов в целях поставки для федеральных и региональных нужд	Для распределения между заявителями субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью и осуществляющих поставку рыбного сырья на рыбоперерабатывающие предприятия
Иностранцам заявителям по международным договорам при условии, что российские заявители не имеют возможности выловить весь допустимый улов	

Таблица 2

Выставляемые в 2001 – 2002 гг. промышленные квоты вылова (добычи) водных биологических ресурсов в 200-мильной исключительной экономической зоне России для продажи на аукционной основе (постановление Правительства РФ № 1010 от 27.12.2000 г. и распоряжение Правительства РФ № 1588-р от 26.11.2001 г.)

Виды, районы	Объем, тыс. т		Статус запаса
	2001 г.	2002 г.	
<b>Дальневосточный бассейн</b>			
Минтай (Охотское море)			Трансграничный
Минтай (Берингово море)	300,0	344,0	Трансграничный, общий
Анчоус	93,1	-	Трансграничный
Макрурус	40,0	20,0	То же
Треска	48,0	66,0	Экономзона России
Сельдь	30,0	348,4	То же
Мойва	60,0	-	То же
Бычки	40,0	-	То же
Камбала	4,0	80,0	То же
Терпуг	10,0	20,0	То же
Палтус	-	17,5	Трансграничный
Кальмар	199,2	-	То же
Крабы	35,2	43,5	Экономзона России
Креветка	-	16,6	То же
Сайра	56,1	20,0	Далеко мигрирующий
Тунцы	53,7	50,0	То же
<b>Всего</b>	<b>969,3</b>	<b>1026,0</b>	
<b>Северный бассейн</b>			
Треска Баренцева моря	27,0	62,0	Общий, трансграничный
Пикша Баренцева моря	6,0	14,0	То же
Морской гребешок	5,0	9,85	Экономзона России
<b>Всего</b>	<b>38,0</b>	<b>85,85</b>	
<b>Итого</b>	<b>1007,3</b>	<b>1111,85</b>	