ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО БАССЕЙНА

Котов М.Н.

аспирант кафедры «Государственного и муниципального управления», Российский экономический университет им. Г.В.Плеханова (Россия), 117997, Россия, г. Москва, Стремянный пер., д.36, oskubc@mail.ru

УДК 338.45:639.2
ББК 65.35 (255)

Цель. Определение основных проблем государственного управления рыбохозяйственным комплексом Дальневосточного бассейна, которые следует учитывать в целях повышения эффективности стратегии его развития.

Методы. Методологической и теоретической основой исследования являются труды российских ученых по вопросам развития рыбохозяйственной деятельности, теории государственного управления. Основными методами исследования являются системный подход, анализ и синтез, анализ документов, сравнительный анализ, анализ статистических данных, анализ сценариев, методы индукции и дедукции.

Результаты. Определены основные проблемы государственного управления рыбохозяйственной деятельностью Дальневосточного бассейна с учетом региональных особенностей в рамках основных функций государственного управления – регулирования, планирования, прогнозирования и контроля. Предложены направления комплексного подхода к государственному управлению развитием рыбохозяйственного комплекса Дальнего Востока.

Научная новизна. В рамках научной новизны произведен анализ проблем государственного управления развитием рыбохозяйственного комплекса с учетом особенностей Дальневосточного бассейна по основным функциям государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, планирование, прогнозирование, контроль, Дальневосточный рыбохозяйственный бассейн, рыбохозяйственный комплекс, сценарный метод.

THE PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF FISHERY COMPLEX OF THE FAR EASTERN BASIN

Kotov M.N.
postgraduate student of the Public and Municipal Management Department of Plekhanov Russian University of Economics (Russia), 36 Stremyanny per., Moscow, Russia, 117997, oskubc@mail.ru

Purpose. To identify the main problems of government fishery complex of the Far Eastern basin, which should be considered in order to improve efficiency of its development strategy.

Methods. Methodological and theoretical basis of the research are the works of the Russian scientists on fishing activities development and public administration theory. The main methods of the research are systematic approach, analysis and synthesis, document analysis, comparative analysis, statistical data analysis, scenario analysis, induction and deduction methods.

Results. The main problems of public management of fisheries in the Far Eastern basin considering regional specifics within the framework of the basic public management functions - regulation, planning, forecasting and control are identified. The directions of an integrated approach to public management of fishery industry development in the Far East.

Scientific novelty. As scientific novelty the problems of public management of fishery industry development are analyzed by the basic functions of government, considering the specific features of the Far Eastern basin.

Key words: public management, government regulation, planning, forecasting,control, Far Eastern fishery basin, fishing industry, scenario method.

© Котов М.Н., 2015

В современных условиях функционирования российской экономики все более актуальным становится вопрос необходимости модернизации рыбохозяйственного комплекса, а также роста качества рыбной продукции как для России в целом, так и для Дальневосточного региона в особенности.

Рыбохозяйственная деятельность включает в себя рыболовство, рыбопереработку, рыбоводство, изучение водных биологических ресурсов [1, с.54]. Данная отрасль имеет особое значение для Дальнего Востока, где рыбохозяйственные предприятия традиционно являются градообразующими, а рыбный промысел – одним из источников обеспечения жизнедеятельности населения. В Дальневосточном бассейне вылавливается 99% всех лососевых от общего улова по России, 100% – крабов, свыше 90% – камбаловых, более 40% – сельди, около 60% – моллюсков, около 90% – водорослей [2].

Рыбная отрасль дальневосточных регионов находится на пределе возможностей ресурсного развития, и выход из состояния застоя возможен только путем смены сырьевой стратегии развития на инновационную.

При этом в рыболовецкой и рыбоперерабатывающей отраслях Дальнего Востока имеется весь необходимый потенциал (водные ресурсы и инвестиционная привлекательность) для дальнейшего развития этих отраслей на базе совершенствования государственного управления. Но для реализации этих условий в данных отраслях нужно задействовать глубоко проработанные программы модернизации и новые методы управления.

Механизм управления рыбохозяйственным комплексом обладает своими особенностями, которые необходимо учитывать при принятии решений о конкретных отраслевых вопросах, которые напрямую зависят от природно-климатических изменений.

В первую очередь, основным фондом в рыбном хозяйстве является вода, что предопределяет результаты его деятельности.

Во-вторых, рыбохозяйственный комплекс характеризуется рассредоточенностью его субъектов, поэтому органы управления должны быть построены в соответствии с территориально-производственным принципом и с предоставлением им большей, чем в других отраслях, оперативно-хозяйственной самостоятельности.

Кроме того, разнообразные природно-экономические условия, сезонность производства и необходимость работать с живыми организмами требуют четкой согласованности между подразделениями и службами рыбохозяйственного комплекса.

Также, из-за объективных различий в образе жизни в городе и деревне необходимо принимать своеобразные решения многих управленческих вопросов, в том числе тех, которые связаны с социальной сферой.

Необходимо отметить, что до последнего времени изменяется нормативно-правовая база в рыбохозяйственной отрасли, постоянно происходят изменения в территориальной и видовой структуре государственных органов.

Очевидно, что отрасль нуждается в эффективном стратегическом государственном регулировании, в том числе в стабильном законодательном обеспечении.

В сентябре 2014 года исполнилось 11 лет Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года [3]. Концепция была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. N 1265-р.

Правительством Российской Федерации были определены основные направления единой государственной политики в области развития отрасли на долгосрочный период.

Основные цели и задачи развития отрасли вошли и в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р [4].

Концептуальные и реальные механизмы развития рыбохозяйственного комплекса заложены в Государственной программе Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» [5].

Через механизм государственных программ в настоящий момент уже проходит более половины средств государственного бюджета, а именно 57%. По состоянию на 1 января 2014 г. эта сумма измеряется уже 7 трлн. рублей [6].

Тем не менее, по итогам 2013 года недостаточно эффективной признана реализация трех государственных программ. В их число вошла и госпрограмма «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Из 38 госпрограмм, реализация которых осуществлялась в 2013 г., только пять оцениваются как высокоэффективные: социальная поддержка, развитие здравоохранения, противодействие преступности, защита от чрезвычайных ситуаций, развитие авиационной промышленности. Восемь – выше среднего уровня.

Оценку ниже среднего получило пять государственных программ. Реализация трех – по науке, лесному и рыбному хозяйству – признана недостаточно эффективной.

Согласно материалам к заседанию Правительства, по государственной программе «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (ответственный исполнитель – Минсельхоз) отмечено значительное не-

достижение установленных показателей – 80,1% (минимальное значение среди всех проанализированных государственных программ), а также недостаточно высокий уровень выполнения контрольных событий – 82,4% [6].

Госпрограмма рыбной отрасли была утверждена в марте 2013 г. В соответствии с постановлением от 15 апреля 2014 г. № 314 принята новая редакция программы. При этом общий объем финансирования сокращен на 6,4% – до 83 199,5 млн. рублей.

В госпрограмме заложены средства только на обслуживание ранее заключенных кредитов. В этом году это около 150 млн. рублей, а дальше поэтапно эти средства будут снижаться и, видимо, к окончанию программы направление субсидирования процентных ставок по кредитам, выделяемым под модернизацию перерабатывающего оборудования и рыбопромыслового флота, может быть закрыто.

Между тем в Росрыболовстве всерьез рассчитывают на аквакультуру как на один из резервов для роста наряду с принятием федеральной целевой программы по повышению эффективности использования и развитию ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса.

Уже сейчас разработан порядок субсидирования процентных ставок по кредитам для предприятий аквакультуры, на эти цели на текущий год зарезервировано 95 млн. рублей.

Кроме бюджетных средств, источником финансирования товарной аквакультуры, а также мероприятий по воспроизводству водных биоресурсов могут стать так называемые компенсационные выплаты. Здесь возможный ресурс составляет порядка 4 млрд. рублей в год, которые могли бы пойти на финансирование госпрограммы и увеличить эффективность ее деятельности.

Наибольшие опасения у рыбопромышленников вызывает существенное сокращение средств, выделяемых из федерального бюджета для финансирования рыбохозяйственной науки. Начиная с 2014 года финансирование науки вплоть до 2018 года сокращается, из необходимых 7-8 млрд. рублей в год будет выделяться 3-3,1 млрд. рублей.

Помимо первой в истории отрасли Госпрограммы развития рыбохозяйственного комплексав 2013 году приняты:

- федеральный закон об аквакультуре, который разрабатывался более 8 лет;
- поправки в законодательство, позволившие осуществлять судовые перегрузы и переработку уловов в прибрежном рыболовстве, что сняло напряженность с контролирующими органами.

Ведется активная работа по изданию подзаконных актов, необходимых для реализации Закона об аквакультуре. Уже вышло три правительственных постановления (о полномочиях Минсельхоза и Росрыболовства в рамках закона, о правилах проведения торгов на право пользования рыбоводным участком, об организации искусственного воспроизводства).

В прошлом году в первом чтении принят законопроект «О любительском рыболовстве». Подготовлены поправки Правительства для окончательного принятия законопроекта.

В Правительство внесен законопроект в целях усиления борьбы с браконьерством.

Утвержден национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла(незаконный, нерегистрируемый, нерегулируемый). В настоящее время Минсельхоз совместно с заинтересованными ведомствами выполняет перечень мер, направленных на его реализацию.

В этом году принят Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о сохранении и управлении рыбными ресурсами в северной части Тихого океана». Его значимость и ожидаемый эффект связаны с потенциальным увеличением ресурсной базы рыболовства и усилением мер по противодействию ННН-промыслу (незаконному, нерегулируемому и несообщаемому), так как исключительная экономзона России граничит с этой частью Тихого океана. Присоединение к Конвенции позволяет увеличить ежегодный объем уловов за пределами ИЭЗ России более чем на 100 тыс. тонн.

В текущем году приняты новые правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна.

Проекты правил по шести бассейнам разработаны. По ним завершаются обязательные регламентные процедуры.

Подготовлены изменения в правила по Азово-Черноморскому рыбохозяйственному бассейну в связи с вхождением в Российскую Федерацию Крыма и Севастополя.

Государственное регулирование рыбохозяйственного комплекса на региональном уровне предполагает активное использование инструментов прогнозирования и планирования развития рыбного хозяйства.

Необходимо отметить, что в настоящее время прогнозно-плановая работа в рыбной отрасли заключается фактически в составлении прогнозов биологической продуктивности районов рыболовства, выполняемых отраслевыми научно-исследовательскими организациями, а также разработкой отраслевых стратегий и программ, инициируемых Росрыболовством и региональным Правительством.

Решение глобальных задач также невозможно без учета региональной специфики. В настоящее вре-

мя утверждены: Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. N 2094-р), Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. N 2074-р), Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года(распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. N 1538-р), Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. N 1757-р). Во всех Стратегиях должное значение отдано развитию рыбохозяйственного комплекса. Самостоятельный и значительный раздел по развитию рыбохозяйственного комплекса по понятным причинам содержит именно Стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона [7].

В последних документах основным методом планирования выступает сценарный метод. Так, например, в «Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» формирование качественных характеристик и количественных показателей проводится по базовому сценарию, который увязывается с инновационным сценарием Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года .

«Инновационный» сценарий выступает в роли оптимистического по отношению к предыдущему. Он предполагает активное вмешательство федеральных и региональных органов государственного управления в развитие рыбохозяйственного комплекса с целью внесения недостающей системности в развитие рыбной отрасли в частности и всего отраслевого комплекса в целом. Предполагается, что данное воздействие будет способствовать преобразованию действующей модели рыбохозяйственного комплекса, активному использованию внутренних резервов отрасли и преимуществ внешней среды, повышению инвестиционной привлекательности отрасли.

На наш взгляд, этот сценарий, отдавая всю область принятия решений органам государственной власти, практически не учитывает возможных вариантов поведения хозяйствующих субъектов. Как и любой вариант «ручного управления», он лишь временно решает проблему, не создавая условий для дальнейшего самостоятельного оздоровления отрасли.

В настоящее время сценарный метод фактически выступает основным методом государственного макроэкономического планирования. С одной стороны, это обусловлено низкой предсказуемостью развития факторов внешней и внутренней среды отрасли, высокой степенью рисков и вероятностью возникновения непредвиденных событий и разного рода ограничений.

Целевой (инновационный) сценарий в настоящее время должен соответствовать основным положениям послания Президента РФ и направлений деятельности Правительства РФ.

Вместе с тем, по нашему мнению, это не означает, что все регионы страны должны слепо следовать установленному шаблону разработки одних и тех же сценариев прогноза, в особенности применительно к процессу отраслевого прогнозирования. Кроме этого, степень разработанности указанных сценариев, как правило, неглубока, и даже качественная проработка сценария оставляет желать лучшего.

Формальный подход органов государственного управления к разработке прогнозов развития отрасли, базирование прогноза на сценарных условиях, заложенных в прогнозах развития отрасли на уровне всего государства без учета внутрирегиональных особенностей, необоснованное использование весьма ограниченного количества методов прогнозирования – вот факторы, значительно снижающие эффективность государственного управления рыбохозяйственной деятельностью в регионах.

Таким образом, можно выделить следующие первоочередные проблемы государственного управления рыбной отраслью регионов на современном этапе:

− проблема формирования баз данных официальной статистической информации, адекватно отражающей ситуацию в рыбной отрасли территории и в рыбохозяйственном комплексе в целом, а также несовершенства действующей методики учета и оценки результатов функционирования отрасли;

− проблемы методологического характера, связанные с выбором методов прогнозирования, недостаточной полнотой круга основных индикаторов состояния отрасли, отсутствием учета региональной специфики в определении базовых условий и сценариев развития отрасли;

− проблемы согласованности прогнозных документов разных уровней государственного управления, прогнозов, лежащих в основе различных видов документов государственного стратегического планирования (стратегий, программ и пр.).

Литература:

1. Борисов В. А. Водные биологические ресурсы: состояние, использование и проблемы // Сборник научных статей. М.: ВНИ-ЭРХ, 2004. С.49-53.
2. Жугуносов К. Рационально использовать сырье-

вые ресурсы моря // Экономист. 2000. №11. С. 94-96.
3. Макоедов А. Н. Основы рыбохозяйственной политики России / А. Н. Макоедов, О. Н. Кожемяко. М.: Национальные рыбные ресурсы, 2007. 480 с.
4. Тупикина Е.Н. Анализ инвестиционной активности рыбохозяйственного комплекса Приморского края // Проблемы современной экономики. 2010. №3 (35). С.17-21.
5. Акулова В. П. Анализ российского рынка рыбных товаров / Акулова В. П., Ахмедова Т. П. // Научные записки ОрелГИЭТ. 2010. №1. С. 499-503.
6. Лелюхин С.Е. Рыбопромышленный кластер как инструмент эффективного управления рыбохозяйственным комплексом Дальнего Востока // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. №3(64). С.15-26.
7. Долматова Е. В. Государственное управление структурными преобразованиями в рыбной отрасли: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Мурманск, 2006. 211 с.
8. Карасева О. В. Инструменты государственного регулирования предпринимательства в рыбохозяйственной деятельности: на примере Приморского края: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Владивосток, 2010. 174 с.
9. Храпов В. Е. Государственное регулирование рыбохозяйственного комплекса: методология и теория: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук: 08.00.05 СПб., 2005. 336 с.
10. Жук А. Формирование методологии организации рыбохозяйственного предпринимательства на Дальнем Востоке России: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Владивосток, 2012. 450 с.
11. Сапаркина А. В. Организационно-экономические аспекты формирования и развития системы управления инновационной деятельностью на предприятиях рыбохозяйственного комплекса: на примере Камчатского края: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Владивосток, 2011. 185 с.
12. Шахмурзов А.М. Стратегия повышения эффективности использования рыбохозяйственного потенциала региона: на примере КБР: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Нальчик, 2010. 144 с.
13. Обзор рынка аквакультуры России и мира: Iполугодие 2014 года. Белгород: Информационно-аналитическая служба ОАО «Корпорация «Развитие», 2014.107 с.
14. Лисиенко С. В. Совершенствование организации ведения добычи водных биологических ресурсов с целью успешной реализации стратегического развития отечественного рыболовства // Рыбное хозяйство. 2013. № 3. С. 17-21.
15. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 08.09.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Об утверждении правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна: Приказ Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385 (ред. от 07.03.2014) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2014 № 31100) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Симонова Т.А. Особенности формирования отраслевых прогнозов в рыбохозяйственном комплексе Камчатского края // Вестник АГТУ. 2013. №2. С.155-162.
18. Информация об итогах работы рыбохозяйственного комплекса Камчатского края в 2013 году [электронный ресурс] // Министерство рыбного хозяйства Камчатского края. URL: http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcont=5359&menu=4&menu2=0&id=169 (дата обращения 27.10.2014)
19. Общие итоги работы рыбохозяйственного комплекса Приморского края за 1 полугодие 2014 года [электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Приморского края и органов исполнительной власти Приморского края. URL: http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/fishery/results.php?sphrase_id=752016(дата обращения 12.10.2014)
20. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Borisov V.A. Aquatic biological resources: state, use

and problems // Collection of scientific articles. M.: VNI-ERH, 2004. P.49-53.
2. Zhugunosov K. Rational use of raw material resources of the sea // Economist. 2000. №11. P. 94-96.
3. Makoedov A.N. The foundations of the Russian fishery policy / A.N. Makoedov., O.N. Kozhemyako. M: National Fish Resources, 2007. 480 p.
4. Tupikina E.N. Analysis of investment activity of the fishery complex of Primorsky krai // Problems of modern economy. 2010. №3 (35). P.17-21.
5. Akulova V.P. Analysis of the Russian market of fishery products / Akulova V.P., Akhmedova T.P. // Scientific Notes OrelGIET. 2010. №1. P. 499-503.
6. Lelyukhin S.E. Fishing industry cluster as a tool of effective management of fishery complex of the Far East // Customs policy of Russia in the Far East. 2013. №3 (64). P.15-26.
7. Dolmatova E.V. Public management of structural changes in the fishing industry: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Murmansk, 2006. 211 p.
8. Karaseva O.V. Tools of public regulation of entrepreneurship in fishing sector: exemplified by Primorsky krai: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Vladivostok, 2010. 174 p.
9. Khrapov V.E. Public regulation of the fishery complex: methodology and theory: dissertation for the degree of Doctor of Economics: 08.00.05 SPb., 2005. 336 p.
10. Zhuk A. Formation of methodology of the fishery business in the Far East of Russia: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Vladivostok, 2012. 450 p.
11. Saparkina A.V. Organizational-economic aspects of the formation and development of innovation management system in enterprises of fishery industry: exemplified by the Kamchatka area: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Vladivostok, 2011. 185p.
12. Shakhmurzov A.M. Strategy to enhance the use of fisheries potential of the region:exemplified by Kabardino-Balkaria: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Nalchik, 2010. 144 p.
13. Overview of the aquaculture market in Russia and the world: I half year period of 2014. Belgorod: information-analytical agency of the «Development» Corporation» OJSC, 2014.107p.
14. Lisienko S.V. Improving the organization of extraction of aquatic biological resources for the successful implementation of the strategic development of the national fishery industry // Fisheries. 2013. № 3. P. 17-21.
15. On the structure of federal executive bodies: Decree of the RF President of 21.05.2012 № 636 (as amended 09.08.2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
16. On approving the fishing rules for the Far East fishery basin: Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation of 21.10.2013 № 385 (as amended 07.03.2014) (Registered in the Ministry of Justice of Russia 23.01.2014 № 31100) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
17. Simonova T.A. Specific features of developing industry forecasts in the fishery sector of Kamchatskyi krai // ASTU Bulletin. 2013. №2. P.155-162.
18. Information on the activity results of the fishery industry in Kamchatskiy krai in 2013 [e-resource] // Ministry of Fisheries of Kamchatkskiy krai. URL: http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcont=5359&menu=4&menu2=0&id=169 (access date 27.10.2014)
19. General results of the fishery complex activity in Primorsky krai for the 1st half of 2014 [e-resource] // Official website of the Primorsky krai administration and executive authorities of Primorsky krai. URL: http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/fishery/results.php?sphrase_id=752016 (access date 12.10.2014)
20. On approval of the Strategy of socio-economic development of the Far East and the Baikal region for the period up to 2025: Order of the RF Government of 28.12.2009 № 2094-r [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
21. On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020 (together the «Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020»): Order of the RF Government of 17.11.2008 N 1662-r (as amended 08.08.2009) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».