

*Н.Н. ЯРКИНА, кандидат экономических наук, доцент
Керченский государственный морской технологический университет*

Управление рыбным хозяйством Украины: этапы реформирования и современная государственная политика

Постановка проблемы. Эффективность любой экономической системы во многом определяется качественными характеристиками управленческих процессов, в ней протекающих. Действенная, научно обоснованная и финансово подкрепленная политика управления хозяйственной деятельностью является неотъемлемым элементом современного менеджмента и значимым фактором экономического развития, как отдельных хозяйствующих субъектов, так и отраслей национальной экономики, незавидное место среди которых в настоящее время занимает рыбное хозяйство Украины. Формирование эффективной политики в области рыбного хозяйства и соответствующего механизма ее реализации рассматривается как одно из средств выведения отрасли из глубочайшего, затянувшегося кризиса, что предопределяет актуальность темы исследования.

Анализ последних исследований и публикаций. Необходимость и пути совершенствования управления рыбным хозяйством Украины как одного из направлений преодоления кризисных тенденций в отрасли рассматриваются в работах В.Г. Верховоданова [7], С.В. Изотова [5, 7], И.К. Кавера [7], Н.С. Сташишена [11] и некоторых других. Однако обозначенная проблема столь глубока и неоднозначна, что требует дальнейшего исследования.

Цель статьи – на основе анализа государственной политики управления рыбным

хозяйством Украины выявить проблемы, связанные с механизмом ее реализации, обозначить пути их решения, а также привлечь внимание компетентных и заинтересованных сторон к рыбной отрасли.

Изложение основных результатов исследования. Рыбное хозяйство Украины прошло сложный путь за годы становления национальной экономики. Из некогда мощной отрасли с объемом совокупного вылова рыбы и добычи других водных биоресурсов 1 млн т (данные 1990 г.) оно превратилось в непрерывно стагнирующий элемент отечественной экономики с морально и физически устаревшей материально-технической базой и технологиями, не отвечающими современным экологическим и социально-экономическим требованиям. Объем украинского вылова в 2012 году составил 203,9 тыс. т [10], что практически в пять раз меньше результата 1990 года.

Прошедшие годы характеризовались полным разрушением единого рыбохозяйственного комплекса, потерей статуса Украины как рыбохозяйственной державы на международной арене и, при этом, многочисленными реорганизациями и преобразованиями органа управления рыбной отраслью, не обеспечившими должный эффект и поныне.

Специфика рыбохозяйственной деятельности и, в частности, рыболовства такова, что максимальный экономический эффект может быть получен только за счет вертикальных и горизонтальных интеграционных связей между смежными отраслями экономики, обеспечивающими рыбоперевозки и снабжение судов на промысле, производст-

во рыбоперерабатывающего оборудования, сетематериалов и орудий лова, техническое обслуживание судов флота рыбной промышленности, информационное обслуживание промысла и т.д. Производственная кооперация, предполагающая наличие долговременных хозяйственных связей и согласованную взаимовыгодную деятельность, является одним из ключевых принципов работы рыбохозяйственных предприятий.

До 1991 года в состав Министерства рыбного хозяйства СССР входили четыре крупные самостоятельные подразделения, дислоцированные на территории Украины, – Всесоюзное рыболовное объединение Азово-Черноморского бассейна «Азчеррыба», Главное управление рыбного хозяйства внутренних водоемов Украины «Укрглаврыбхоз», объединение «Укррыбпромсбыт», Главное управление «Укрглаврыбвод», а также отдельные предприятия, входившие в «Союзрыбколхозобъединение», Всесоюзные производственные объединения «Ремрыбфлот» и «Союзсетеснасть», Всесоюзное научно-производственное объединение по рыболовству [6]. Эти объединения выполняли централизованные функции внедрения достижений науки и техники, планирования, финансирования и сбыта, материально-технического обеспечения и ремонтного обслуживания с целью повышения эффективности рыбохозяйственной деятельности, повышения качества и расширения ассортимента выпускаемой продукции.

И хотя главной причиной упадка рыбной отрасли справедливо считается кризисное состояние экономики в первые годы независимости Украины, не менее значимое отрицательное влияние на рыбное хозяйство ока-

зало разрушение его целостности в рамках соответствующих объединений, кооперационных связей и интеграционных процессов, в том числе на международном уровне. В частности, с 24 ноября 1997 года ликвидирован концерн «Югрыба», созданный на базе БПО «Югрыба» – правопреемника ВРПО «Азчеррыба», в функции которого (наряду с осуществлением отдельных функций государственного управления в области рыбного хозяйства в пределах предоставленных ему полномочий) входило: разработка стратегии, единых подходов по совершенствованию хозяйственного механизма концерна и механизмов взаимодействия членов концерна в условиях рынка; производство мониторингового ценообразования на продукцию и услуги; разработка совместно с предприятиями программы приватизации и представление ее в Минрыбхоз Украины и другие государственные органы; содействие развитию предпринимательства и конкуренции; осуществление посреднической деятельности при изменении форм собственности предприятий. С 2009 года Украина не ведет промысловую деятельность за пределами собственной морской экономической зоны.

Процесс реформирования рыбного хозяйства Украины на протяжении всего периода ее независимости в основном затрагивал реорганизацию и преобразование органа управления (табл.), а также деконцентрацию и приватизацию предприятий отрасли. О действенности реорганизационных мер показывает динамика отечественного вылова за период функционирования созданного органа управления рыбным хозяйством Украины, приведенная в таблице.

Этапы реорганизации органа управления рыбным хозяйством Украины

Этапы реформирования	Характеристика этапа	Среднегодовой темп прироста вылова рыбы
01.08.1992 г.	Постановлением КМУ был создан Государственный комитет Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности Цель: формирование отраслевых органов управления национальным хозяйством Украины	- 30,6 % за 1991-1994 гг.
30.11.1994 г.	Указом Президента Украины было создано Министерство рыбного хозяйства Украины Цель: формирование и реализация единой государственной политики относительно развития рыбного хозяйства, совершенствование управления отраслью	+ 12,2 % за 1994-1996 гг.
25.07.1997 г.	Указом Президента Украины на базе Министерства рыбного хозяйства Украины создан Государственный комитет рыбного хозяйства Украины , который стал правопреемником прав и обязанностей ликвидированного Министерства Цель: оптимизация системы государственного управления	- 4,3 % за 1996-1999 гг.

15.03.2000 г.	Постановлением КМУ на базе Государственного комитета рыбного хозяйства, который ликвидируется, создан Государственный департамент рыбного хозяйства как правительственный орган государственного управления в составе Министерства аграрной политики Украины Цель: оптимизация системы государственного управления	- 4,1 % за 1999-2005 гг.
25.05.2006 г.	Постановлением КМУ Государственный департамент рыбного хозяйства Украины ликвидируется и создается Департамент рыбного хозяйства в составе Министерства аграрной политики Украины Цель: оптимизация системы государственного управления	- 13,8 % за 2005-2006 гг.
24.01.2007 г.	Постановлением КМУ создан Государственный комитет рыбного хозяйства Украины Цель: оптимизация системы государственного управления	- 1,1 % за 2006-2010 гг.
16.04.2011 г.	Указом Президента Украины создано Государственное агентство рыбного хозяйства Украины как центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия Украины Цель: оптимизация и совершенствование системы государственного управления	- 3,4 % за 2010-2012 гг.

Источник: Составлено и рассчитано автором по данным [6; 10].

Положительный среднегодовой прирост вылова рыбы и добычи других водных биоресурсов наблюдался только в период функционирования Министерства рыбного хозяйства Украины, поддерживающего работу рыбохозяйственных объединений, когда приватизационные процессы еще не коснулись предприятий отрасли. Основной задачей Минрыбхоза являлось формирование и реализация единой государственной политики относительно развития рыбного хозяйства.

В настоящее время функция формирования и функция реализации государственной политики в сфере рыбного хозяйства и рыбной промышленности, охраны, использования и воспроизводства водных живых ресурсов, регулирования рыболовства, безопасности мореплавания судов флота рыбного хозяйства выполняются в рамках двух центральных органов исполнительной власти. Первая возложена на Министерство аграрной политики и продовольствия Украины (Минагрополитики), вторая – на Государственное агентство рыбного хозяйства Украины (Госрыбагентство). Кроме того, к основным задачам Госрыбагентства относится внесение на рассмотрение Министра агрополитики и продовольствия Украины предложений относительно формирования соответствующей политики. В целом обеспечение реализации государственной политики в области рыбного хозяйства, определенной Верховной Радой Украины, относится к полномочиям Кабинета Министров Украины.

Задачами современной государственной политики в области рыбного хозяйства являются [4]:

обеспечение продовольственной безопасности страны (продовольственная функция);

сохранение и увеличение численности водных биоресурсов в естественной среде, их биологического разнообразия путем обеспечения охраны, воспроизводства и рационального использования (воспроизводственная функция);

научно обоснованное использование водных биоресурсов (функция обеспечения рационального использования водных биоресурсов);

повышение биопродуктивности рыбохозяйственных водных объектов (их частей) путем воспроизводства водных биоресурсов, развития аквакультуры (воспроизводственная функция);

обеспечение рационального использования объектов промысла, улучшение и расширение ассортимента продукции их переработки (функция обеспечения рационального использования объектов промысла);

обеспечение равных условий конкуренции в области рыбного хозяйства (антимонопольная функция);

выполнение международно-правовых обязательств Украины относительно гарантий и создания условий безопасности, защиты интересов во время осуществления судами физических и юридических лиц независимо от формы собственности промышленного вылова водных биоресурсов и рыбохо-

зяйственной деятельности в исключительной (морской) экономической зоне Украины, открытом море, конвенционных районах и в исключительных (морских) экономических зонах других государств (функция обеспечения международного сотрудничества);

осуществление государственного надзора (контроля) в области рыбного хозяйства (контрольная функция).

Кроме того, нормативно-законодательная база относительно рыбного хозяйства Украины нацелена и на реализацию экологической функции посредством [3]: проведения экологической экспертизы в сфере аквакультуры; предупреждения антропогенного загрязнения, являющегося следствием хозяйственной или другой деятельности в сфере аквакультуры; осуществления аквакультуры способами, не допускающими причинения вреда внешней природной среде, уменьшения запасов водных биоресурсов, их количественного и качественного состава в водных объектах (их частях); решения других задач государственной политики в области аквакультуры.

Об эффективности решения поставленных в рамках государственной политики управления рыбным хозяйством Украины задач и реализации предполагаемых функций можно судить по динамике производства продукции (вылова) рыбной отрасли (см. табл.).

Для воплощения в жизнь соответствующей политики недостаточно обозначить задачи, требующие решения. Необходим действенный механизм их выполнения, включающий меры регламентирующего, регулирующего, стимулирующего и поддерживающего характера.

Регламентирование и регулирование рыбохозяйственной деятельности осуществляется посредством нормативно-законодательных актов, представленных соответствующими Законами Украины, актами Президента Украины, актами КМУ, Приказами Минагрополитики и Госрыбгентства Украины, определяющих различные ее аспекты.

Законодательство относительно рыбного хозяйства Украины включает Законы Украины «Об исключительной (морской) экономической зоне Украины» (от 16 мая 1995 г.

№ 162/95-ВР), «О присоединении Украины к Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения» (от 14 мая 1999 г. № 662-XIV), «О животном мире» (от 13 декабря 2001 г. № 2894), «О рыбе, других водных живых ресурсах и пищевой продукции из них» (от 6 февраля 2003 г. № 486-IV), «О рыбном хозяйстве, промышленном рыболовстве и охране водных биоресурсов» (от 8 июля 2011 г. № 3677) и «Об аквакультуре» (от 8 сентября 2012 г. № 5293-VI).

Суть содержания этих Законов, сформулированная в их названиях, и временные параметры их принятия, отражающие активность законотворческой деятельности в области рыбного хозяйства, дают представление о приоритетах или об их отсутствии в рамках государственного управления рыбной отраслью за весь период ее становления. Обнадеживающим является тот факт, что за достаточно короткий период функционирования Госрыбгентства Украины были приняты Законы, определяющие основные положения государственной политики в области рыбного хозяйства, промышленного рыболовства, охраны водных биоресурсов и аквакультуры.

Анализ зарубежной практики государственного управления в области рыбного хозяйства [1, 5, 13, 14] позволил выделить наряду с национальным законодательством и другие элементы государственной политики, реализуемые посредством соответствующих нормативно-правовых актов, и, в первую очередь, лицензирование рыбохозяйственной деятельности и квотирование рыболовства.

Лицензирование выполняет разрешительную и ресурсосберегающую (экологическую функцию), ограничивая доступ к рыбопромысловым ресурсам.

Квотирование рыболовства представляет собой деятельность, связанную с определением, распределением и выдачей квот на вылов рыбы и других водных биоресурсов. Квота вылова — это доля лимита специального использования водных биоресурсов, устанавливаемая для каждого конкретного юридического или физического лица и

определяемая в натуральных величинах или в процентах от общего лимита [4].

Системы квотирования рыболовства, в основе которых лежат разные принципы распределения общего допустимого улова, дают возможность реализовать как ресурсосберегающие, так и экономические цели. Действующая в стране система квотирования может способствовать развитию рыболовного бизнеса или быть соответствующим тормозом, что характерно для Украины.

Выдача рыболовных квот в Украине осуществляется в соответствии с инструкцией, утвержденной совместным приказом Министерства аграрной политики Украины и Министерства охраны окружающей среды Украины «О порядке специального использования рыбы и других водных живых ресурсов» № 623/404 от 11.11.2005 г. До нынешнего времени порядок предоставления квот не менялся. Его особенностью является ежегодное выделение квот специальной комиссией Госрыббазента по заявкам потенциальных пользователей.

Ежегодная выдача квот создает бюрократические барьеры и приводит, по мнению специалистов рыбной отрасли [12], к развитию коррупции. Кроме того, утрачивается ощущение надежности и устойчивости бизнеса, что не способствует его развитию.

Процедура выдачи рыболовных квот в нашей стране требует реформирования, в процессе которого было бы уместно учесть опыт усовершенствования системы квотирования Российской Федерации, прошедшей свой этап деградации рыбного хозяйства, связанный с экономическим кризисом первых лет постсоветского периода, и соответствующий путь реформирования рыбной отрасли, а также практику квотирования рыболовства ведущих рыбохозяйственных держав.

В частности, формирование системы квотирования рыболовства в Российской Федерации прошло три этапа [1]:

2001-2003 годы – государственная политика РФ в отношении рыбной отрасли, как таковая, сводится к установлению правил предоставления квот; вводится аукционная система распределения квот;

2004-2008 годы – осуществляется переход от аукционной системы распределения квот к 5-летнему закреплению квот за рыбодобывающими предприятиями по историческому принципу;

2009 год – до настоящего времени – изменен срок закрепления квот на вылов водных биологических ресурсов с 5 лет на 10 лет, а также сокращено число квотируемых объектов.

Рациональное квотирование, учитывающее национальные рыболовные традиции и экономические интересы, выполняя функцию сохранения и увеличения рыбных запасов, снижая промысловые усилия и прибыльность рыболовных предприятий в текущем периоде, обеспечивает долгосрочные экономические выгоды и усиливает ответственность самих рыбаков в отношении запасов, т.е. имеет и стимулирующий характер.

Мощный стимулирующий эффект имеет льготное налогообложение и финансовая поддержка развития предприятий отрасли.

Налоговое законодательство отдельных стран предусматривает налоговые льготы и преференции для рыбохозяйственных предприятий. Так, в России градообразующим рыбохозяйственным предприятиям предоставляется право применять пониженные ставки сбора за пользование объектами водных биоресурсов в размере 15 % от общеустановленных, при условии, что на предприятии работает не менее половины населения соответствующего населенного пункта [8]; в ряде стран юго-восточной Азии (Вьетнам, Индонезия, Малайзия, Мьянма, Таиланд и Филиппины), преуспевших в развитии аквакультуры, снижены ставки подоходного налога, земельного налога и налога с оборота [14]; в Китае, основном поставщике рыбной продукции на мировой рынок, осуществляется мгновенный возврат НДС [5].

Согласно ст. 209 Налогового кодекса Украины, сумма НДС, начисленная на стоимость поставленной субъектом предпринимательской деятельности в сфере рыболовства, избравшим специальный режим налогообложения, рыбопродукции, не подлежит уплате в бюджет и полностью остается в его распоряжении для возмещения суммы налога, уплаченной (начисленной) постав-

щику на стоимость производственных факторов, за счет которых сформирован налоговый кредит, а при наличии остатка такой суммы налога – для других производственных целей [9]. Кроме того, новосозданные фермерские хозяйства на протяжении трех лет, а в труднодоступных населенных пунктах – на протяжении пяти лет со времени передачи им земельного участка в собственность освобождаются от уплаты налога на землю (ст. 282 НКУ), что может рассматриваться как стимулирующий фактор развития аквакультуры.

Рыбная отрасль практически всех ведущих рыбохозяйственных держав Европы, Азии, Америки в той или иной степени получает государственную финансовую поддержку в виде соответствующих дотаций на покрытие текущих расходов, субсидий и субвенций, предоставляемых на реализацию целевых программ развития отрасли и инвестиционных проектов. Государствами финансируются расходы на осуществление программ по сохранению и воспроизводству водных биоресурсов, научные исследования в области аквакультуры и рыболовства и их информационное обслуживание, постройку рыболовных судов и т.д. В США существует система госзаказа на поставку рыбопродукции национальных производителей на рынок, преследующая цель обеспечения продовольственной безопасности и уровня потребления свыше международной физиологической нормы (20 кг/чел. в год), с одной стороны, а также поддержания сбытовой деятельности рыболовных компаний, – с другой [5]. Отход от практики госзаказа на продукцию рыбохозяйственных предприятий в Украине рассматривается как один из факторов деградации рыбной отрасли.

В рамках реализации государственной политики в области рыбного хозяйства в Украине принята Государственная целевая экономическая программа развития рыбного хозяйства на 2012-2016 годы, направленная на создание благоприятных условий для обеспечения развития рыбного хозяйства и

его конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках [2]. Достижение поставленной цели предполагается посредством решения задач относительно воспроизводства водных биоресурсов; формирования и содержания племенной базы для повышения качества объектов аквакультуры; строительства, модернизации и обеспечения функционирования предприятий аквакультуры; модернизации существующих и строительства новых судов отечественного флота рыбной промышленности; расширения, реконструкции и технического перевооружения морских рыбных портов; обеспечения развития отраслевой науки, на которое планируется в течение нескольких лет выделить – соответственно 319,2 млн грн, 271,3; 70,0; 1028,8; 772,4 и 79,5 млн грн. Актуальность и социально-экономическая значимость обозначенных задач не вызывает сомнения, а качественную и количественную сторону их реализации покажет время.

Выводы. В Украине определены основные положения государственной политики управления рыбным хозяйством, сформирована соответствующая нормативно-правовая база и функционирует центральный орган исполнительной власти, уполномоченный ее реализовывать. Однако для того чтобы задекларированные намерения нашли реальное воплощение, необходимы совершенствование и доработка отдельных элементов механизма управления отраслью. В частности, для комплексного и сбалансированного развития рыбного хозяйства Украины нужны инициирование и поддержка создания отраслевого объединения в форме концерна, выполняющего функции централизованного планирования и координирования деятельности его участников в рамках соответствующего госзаказа; требуется реформирование системы квотирования рыболовства; предполагается стабильное финансирование государственных программ развития рыбной отрасли; нужен эффективный механизм финансирования и кредитования рыбохозяйственных предприятий.

Список использованных источников

1. Акулич О.В. Государственное регулирование рыбохозяйственной деятельности как фактор конкурентоспособности рыбной отрасли / О. В. Акулич // Рыбное хозяйство. – 2011. – № 4. – С. 15-18.
2. Державна цільова економічна програма розвитку рибного господарства на 2012-2016 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1245 від 23 листоп. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1245-2011-p>.
3. Закон України «Про аквакультуру», № 5293-VI від 18.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5293-17>.
4. Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», № 3677-17 від 08.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3677-17>.
5. Изотов С.В. Регулирование рыбного хозяйства за рубежом (мировой опыт, заслуживающий внимания в Украине) / С. В. Изотов // Рибне господарство України. – 2009. – № 4. – С. 74-79.
6. Історія становлення / Державне агентство рибного господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://darg.gov.ua/_derzhribagentstvo_0_1_menu_0_1.html.
7. Кавер И.К. Креативный императив рыбной отрасли: монография / И. К. Кавер, В. Г. Верходанов, С. В. Изотов. – Севастополь: Украинский морской институт, 2008. – 190 с.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации, № 146-ФЗ от 31.07.1998 г. (2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vladrieltor.ru/nalkodeks>.
9. Податковий кодекс України, № 2755-VI від 02.12.2010 (2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Рибне господарство / Державна служба статистики України (2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Стасишен М.С. Економіко-екологічні проблеми розвитку рибогосподарського комплексу України: теорія і практика : дис. доктора екон. наук : 08.00.06 / М. С. Стасишен ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН. – К., 2010. – 432 с.
12. Федотенков Д. Интервью на сайте ukanews.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukanews.com/ru/interview/2010/06/02/139>.
13. Management of the fisheries. An introduction to the economics of fisheries management. / FAO Corporate Document Repository [Electronic recourse]. – Accessed mode : <http://www.fao.org/docrep/003/T0506E/T0506E02.HTM>
14. Hishamunda N. Analysis of aquaculture development in Southeast Asia: a policy perspective / N. Hishamunda, P.B. Bueno, N. Ridler and W.G. Yap // FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper: Rome, FAO. – 2009. – № 509. – 69 p.

Статья получена редакцией 07.08. 2013 г.

* * *

Новини АПК

Виробникам зерна вигідно розбудовувати міжгосподарські елеватори

Цього року щомісячні темпи експорту зерна випереджають минулорічні приблизно на 800 тис. т. Для подальшого нарощування поставок зерна за кордон необхідно збільшити потужності для його зберігання. Тому Уряд працює над надходженням інвестицій у розбудову лінійних і припортових елеваторів. Держава підтримуватиме й створення кооперативних елеваторів. Про це повідомив директор Департаменту економічного розвитку аграрного ринку Міністерства аграрної політики та продовольства України Віталій Саблук.

«Наші прогнози щодо темпів експорту зерна справджуються. І цьогоріч щомісячні темпи поставок збіжжя за кордон випереджають минулорічні приблизно на 800 тис. т. Однак, аби така динаміка зростала, необхідно збільшувати потужності для зберігання зерна. Уряд працює над покращенням інвестиційного клімату для розбудови лінійних і припортових елеваторів в межах країни», – зазначив він.

Очільник Департаменту наголосив, що крім приватних елеваторів суттєва частка у вітчизняній зерновій логістиці належить і державним операторам – Аграрному фонду та Державній продовольчо-зерновій корпорації. Вони також надають можливість виробникам зерна зекономити на зберіганні. «У деяких регіонах склалася ситуація, що великі приватні елеватори є монополістами. Тому виробники зерна не мають вигідної альтернативи. Вирішити це питання можуть самі виробники зерна через створення кооперативних елеваторів. Уряд цьому всіляко сприятиме».

З метою здешевлення послуг елеваторів і спрощення роботи аграріїв в Україні скасовано обов'язкову щорічну сертифікацію зернових складів.

Прес-служба Мінагрополітики України