

НАЦИОНАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 330.15:338.242.4

М.Б. Алексеева, В.Ф. Богачев, Н.П. Веретенников **РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО** **РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ**

Анализируются существующие меры государственного регулирования природопользования на территории региона. Рассматриваются проблемы, связанные с устойчивым развитием сферы рыболовства и предлагаются системные меры по реализации такого развития.

Ключевые слова: государственное управление и регулирование природопользования; промышленное рыболовство; экосистемный подход управления; рыбохозяйственный комплекс; методы принятия решений по регулированию природопользования.

We analyze existing measures of state regulation of nature management in regions. Problems connected with sustainable development of fishing sphere are considered and system measures to ensure this scenario are offered.

Keywords: state administration and regulation of nature management; commercial fishing; ecosystem management approach; fish breeding complex; methods of decision-making in regulation of nature management.

Проблему повышения роли государства в управлении и регулировании природопользования в сфере промышленного рыболовства обычно связывают, прежде всего, с такими формами поддержки, как налоговые льготы, льготные кредиты, выкуп излишних промысловых мощностей, выплата пособий по безработице, субсидирование, адекватная система реагирования на ситуацию в рыболовстве и т.п. Все они создают оправданный теорией путь к экономической стабилизации.

Однако Правительство России негативно относится к предложениям по усилению роли государства в экономике, хотя в случае с рыболовством речь идет не о национализации частной собственности, а о повышении уровня управления национальными природными ресурсами и устранении недостатков в регулировании, не соответствующих специфике отрасли.

Даже в США, стране с самой либеральной и богатой экономикой, власти давно поняли, что не могут полностью положиться на систему частного предпринимательства, так как несмотря на то, что она создает оптимальные условия для наиболее эффек-

тивного использования производственных ресурсов, частный сектор не может удовлетворить многие социальные и иные общественные потребности. К тому же существуют такие неустраняемые недостатки рынка, как несовершенная конкуренция, искаженная информация, рыночный дефицит, экстерналии, общественные ресурсы и товары, безработица и т.д. На нивелирование их негативного влияния и должна быть направлена деятельность государства. Осознание этого в США пришло в период Великой депрессии в 1929–1933 гг., когда уровень безработицы достиг 30%, а национальное производство упало на треть. Выход США из депрессии был найден благодаря введению президентом Рузвельтом ужесточающих мер регулирования экономики. Эта схема была близка теории Дж. М. Кейнса. Для стабилизации экономики правительство США тогда использовало федеральные программы поддержки цен на сельхозпродукцию и другие, направленные на достижение социальных и экономических целей.

Роль государства усилилась с появлением в мире постиндустриальной экономи-

ки, основанной на небывалом расцвете научно-технического прогресса в сфере создания высокотехнологичных товаров, которые все больше завоевывают мировой рынок и приносят дивиденды, несравненно более высокие, чем торговля сырьем. Поэтому развитые государства играют активную роль в стимулировании инвестиций в НИОКР. К примеру, для внутреннего потребления США все шире используют положения теории Дж. К. Гэлбрейта о новом индустриальном обществе [3]. В основе этой теории лежит то, что лицо современного мира определяют технотруктуры, выпускающие сложнейшую гражданскую и военную технику. Однако процесс создания новых технологий от начала изысканий до выпуска первых образцов требует много времени и не вписывается в экономические модели монетаристов. Современное промышленное производство требует высокой квалификации управленцев, с одной стороны, и участия тысяч или десятков тысяч акционеров, номинальных владельцев корпораций, с другой. Разобраться и сделать правильный прогноз и маркетинговые исследования могут только квалифицированные специалисты. В силу этого в корпорациях реальная власть принадлежит не собственникам-акционерам, а технотектуре, которой все больше и управляется современная экономика.

Нельзя не видеть, что в развитых странах поиск путей устойчивого развития все больше направлен в сторону социально ориентированной экономики. Ряд западных экономистов признает, что даже планово-директивное управление в критических ситуациях может оказаться эффективной формой вмешательства государства в дела частного бизнеса. В подобных условиях ни о какой рыночной стихии не может быть и речи. Так что, судя по всему, рынок со свободной конкуренцией, где основным агентом является фигура предпринимателя-одиночки, отходит в прошлое.

Что же касается сферы рыболовства, которой присуща высокая капиталоемкость, то необходимо противостоять диктату рыбопромышленных транснациональных корпораций (ТНК), вернуться в иностранные исключительные экономические зоны (ИЭЗ) и

начать освоение водных биологических ресурсов (ВБР) в открытых частях Мирового океана. А это возможно только при активной протекционистской политике государства и долевом участии его в деятельности тех промышленных компаний, которые поставили бы перед собой эти цели. В данном случае недопустимо надеяться на новые «изобретения» рыночных фундаменталистов, поскольку морепродукты относятся к тем общественным товарам, которые рынок и кустарь-одиночка не могут предоставить населению в необходимых объемах.

Имеет смысл напомнить, что если рынок обеспечивает простой и эффективный метод формирования уровня производства и распределения частных товаров, то распределение общественных ресурсов и товаров происходит иным способом: население голосует на выборах, депутаты распределяют бюджет, а деньги тратятся бюрократами. При такой схеме существует прямой и косвенный способы подкупа политиков и бюрократов группами со своекорыстными интересами. Поэтому при формировании идеологии распределения общих товаров и ресурсов и реализации ее на практике так важен контроль этого процесса со стороны сообщества товаропроизводителей и ответственности. Роль государства в данном случае состоит в повышении уровня осведомленности населения, обеспечении прозрачности системы распределения ресурсов и строгом наказании лиц, нарушающих законодательно закрепленные принципы их использования, ужесточении мер по борьбе с коррупцией и т.д. Наряду с этими и традиционными формами поддержки у государства существуют и иные возможности оказания помощи рыбному хозяйству. Они касаются обеспечения разумного управления использованием биоресурсов.

Сложность системы управления рыболовством требует от лиц, принимающих решения, высокой образованности и управленческой культуры. Поэтому удручающее состояние российского рыболовства, прежде всего, является следствием ошибок в кадровой политике государства, которое, начиная с 1992 г., умудрилось семь раз сменить первых лиц в штабе управления отраслью вместе с их командами. При этом ве-

душие места в руководстве постепенно заняли люди, имеющие представление о рыбном хозяйстве на уровне «информированного обывателя» [5]. Между тем назрела необходимость создания отраслевого резервного фонда за счет сборов от платы за ВБР. Следует отметить, что серьезно обескровленная за 1999–2004 годы аукционных торгов отрасль предоставила в бюджет только от платы за ресурсы (то есть не считая налогов) 57,6 млрд. руб., а получила обратно за тот же период 22,8 млрд. руб. [4]. Необходимость создания такого фонда в производстве с высокой степенью риска диктуется не только задачами модернизации рыболовного флота, но и в целях нивелирования форс-мажорных обстоятельств (пролов, влияние природных и антропогенных факторов и т.д.).

Использование платежей за ВБР на нужды восстановления отрасли позволило бы стимулировать экспедиционный промысел, восстановить и прибрежное рыболовство, и береговую рыбообработку. Суммарный социально-экономический эффект от возвращения рыбного сырья на российский берег и восстановления разорванной в годы реформ единой технологической цепочки настолько велик, что рыболовству, как ее первому звену, по логике вещей необходимо оказывать всемерную господдержку даже в том случае, если оно низкорентабельно или нерентабельно вообще. Добавленная стоимость от переработки сырья позволит получать дополнительные налоги в других секторах рыбной отрасли. Именно в содействии реализации на практике описанного способа придания устойчивости отрасли и состоит роль государства.

Западные исследователи связывают пути преодоления кризиса в рыболовстве в первую очередь с разумным, здоровым управлением (*robust management*) использованием ВБР, то есть управлением, требующим больших затрат энергии и знаний в сравнении с существующим [6]. К этому же призывал и бывший Генеральный секретарь ООН К. Аннан, утверждая, что большая часть проблем перехода к устойчивому развитию, то есть к изменению модели развития цивилизации, относится к проблемам управления. По его мнению, главное отли-

чие предшествующего от будущего социально-экономического развития заключается в том, что процессом перехода надо управлять разумно и с учетом последствий. Именно управлять, а не регулировать, так как для повышения устойчивости экономики необходимо длительное время поддерживать на постоянном уровне многие ее параметры. Только при достижении основных целей устойчивого развития управление может смениться регулированием [1].

Создание новой парадигмы управления начинается с пересмотра прежних подходов. Новая концепция меняет не только структуру органов управления и инструментарий принятия решений, но и направлена на повышение его культуры и качества. В ней следует преодолеть иллюзии излишней уверенности прежней системы управления в правильности выбора и распространенной практики игнорирования большой неопределенности последствий принятых решений. Система управления на принципах здравого смысла должна строиться на том, что фактическая способность управлять рыболовством крайне несовершенна из-за отсутствия достоверных данных по результатам промысла. К тому же практически не поддаются наблюдению компоненты экосистем, необходимые для качественных оценок ОДУ.

Поэтому разумное управление означает сосредоточение на развитии тех мер и методов управления, которые более всего повышают устойчивость слабоконтролируемых подсистем рыболовства, то есть необходимо использовать системный подход. Развитие означает переход к использованию гибких, адаптивных методов планирования рыболовства для приспособления его к неожиданным изменениям в экосистемах. Это касается рыболовства как отрасли в целом, так и на уровне частных бизнес-проектов. Аналогичные принципы должны найти отражение и в институциональных нормах, что позволит повысить уровень обратных связей между социально-экономическими и естественными подсистемами и создать механизм для защиты рыбаков в условиях больших рисков в их деятельности.

В целом же разумность системы управ-

ления рыболовством в соответствии с требованиями устойчивого развития можно определить следующим набором инструментов:

- портфель адаптивных методов управления;
- институты саморегулирования;
- система стратегического и текущего планирования;
- система обеспечения социальных потребностей и диверсификации средств к их существованию;
- использование в системе принятия управленческих решений всех источников информации, включая традиционные знания рыбаков.

Портфель адаптивных инструментов управления промыслом в настоящее время уже располагает широким набором регулирующих рычагов, включающих права на промысел (квоты, разрешения, лицензии) и ограничения: выходов в море, времени промысла, возможностей использования тех или иных орудий и методов лова, уровня промысловых усилий и т.д. Каждый из рычагов имеет свои преимущества и недостатки, поэтому предпочтение того или иного из них вряд ли обеспечит необходимую надежность контроля сохранности водных биологических ресурсов. Могут возникнуть ситуации, при которых никакой из рычагов в отдельности не будет гарантировать устойчивость промысла. Поэтому и необходим набор рычагов управления, усиливающих надежность каждого регулятора.

Адаптивность управления – это не только эффективность системы учета и контроля промысла, но и способность к быстрому управленческому маневру при непредвиденных обстоятельствах. Для того чтобы не только экологические, но и социально-экономические цели устойчивости не были поставлены под угрозу, в системе управления промыслом наряду с механизмом быстрого реагирования должны действовать нормы по защите рыбаков от потерь в силу непредвиденных обстоятельств, то есть должна функционировать отлаженная система страхования повышенного риска рыболовства.

Институты саморегулирования направлены на повышение гибкости управле-

ния рыболовством. Только они способны оперативно вносить коррективы в тактику промысла сообразно возникшей ситуации, поскольку управленческие функции в данном случае возложены на тех, кто знает, как грамотно вести промысел в данных условиях. Необходимость введения институтов саморегулирования обусловлена тем, что сами по себе адаптивные механизмы управления не способны противостоять мощным экономическим стимулам, входящим в противоречие с социальными и экологическими целями. В частности, при контроле промысловых усилий всегда найдутся лазейки обойти его, к примеру, увеличив число неконтролируемых выходов в море, а при управлении на основе квот нетрудно выловить рыбы больше, чем позволяет полученная квота, или максимизировать ценность квот, выбрасывая прилов. Кроме того, контроль поведения судов на промысле требует использования сложных и дорогостоящих средств, типа спутникового наблюдения. Государство много лет демонстрирует несостоятельность в наведении порядка на промыслах их регулированием из центра и должно передать часть своих функций на места.

Как полагают американские исследователи С. Фольке и Ф. Беркес [7], ключевыми аргументами в пользу создания институтов саморегулирования являются: наличие у рыбацких сообществ «социальной памяти» и традиционных экологических знаний; придание гибкости управлению пользованием ВБР благодаря возможности быстрого реагирования даже на незначительные воздействия на морские экосистемы, что позволяет избежать накопления их последствий до опасного уровня и предотвратить экологическую катастрофу; введение адекватных мер по охране запасов; поощрение занятия иной, нежели рыбохозяйственная, деятельностью и содействие поиску иных источников средств существования.

Системы стратегического и текущего планирования также являются обязательными атрибутами системного управления, так как не только концептуально определяют путь устойчивого развития рыболовства на перспективу, но и придают гибкость системе управления посредством ежегодного

внесения корректив в долгосрочные планы.

Механизм планирования способствует системному восприятию целей рыболовства с позиций обеспечения устойчивости всех его подсистем. К примеру, без соответствующих балансовых расчетов и элементов планирования вряд ли возможно произвести сокращение промысловых мощностей и оптимизацию использования ограниченных финансовых средств, поскольку механизм уменьшения промысловых нагрузок имеет несколько альтернатив: выкуп излишних промысловых судов, ограничение входов на промысел (лицензионные ограничения) или уменьшение индивидуальных квот.

Вместе с тем при планировании чрезвычайно важно реализовать новые методы оценки экономической эффективности крупного индустриального промысла и малого (прибрежного) рыболовства. Вряд ли правомерно сравнивать их по критериям прибыльности и рентабельности, поскольку если для первого критерия эффективности связаны с максимизацией прибыли, то для второго – с максимизацией занятости, решением социальных проблем, уменьшением возможности «перелова» и сохранением рыбацких сообществ в прибрежной сфере экономики.

Системы обеспечения социальных потребностей и диверсификации средств существования неразрывно связаны с планированием и также призваны повышать устойчивость рыболовства. Наивно полагать, что самые совершенные методы управления способны решить эту задачу, если рыбаки и другие лица, занятые в рыбохозяйственном комплексе, не будут уверены в сохранении источников существования в случаях сокращения запасов, введения запретов на промысел и иных непредвиденных ограничений промысла, возникших не по их вине. Потребность в так называемом «профессиональном плюрализме» обусловлена спецификой рыболовства, вынуждающей рыбаков простаивать во время сезонных запретов промысла. Поэтому на государстве лежит обязанность содействовать созданию альтернативных видов деятель-

ности в местах компактного проживания рыбаков (типа занятия аквакультурой, сельскохозяйственной деятельностью, оказанием услуг экотуризму и т.п.).

Разумеется, непросто решить проблему нехватки средств для рыбной отрасли в условиях кризиса экономики. Путь к ее решению должен начинаться с создания новых рабочих мест посредством стимулирования многовидового промысла и переработки рыбы на берегу. Это чрезвычайно важная мера для повышения устойчивости отрасли рыболовства, поскольку имеет большой социальный и экологический эффекты. Одной из таких эффективных мер может служить создание стабилизационного рыбохозяйственного фонда.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аннан К. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке // Безопасность Евразии. 2000. № 1. С. 250.
2. Войтоловский Г.К. Динамика развития // Серия науч. публикаций «Теория и практика морской деятельности» / под ред. проф. Г.К. Войтоловского. Вып. 5. М.: Изд-во ГНИУ СОПС, 2005. 248 с.
3. Гэлбрейт Дж.К. Новое индустриальное общество. М., 2004. 602 с.
4. Киселев В.К. Об оздоровлении рыбохозяйственного комплекса // Рыбное хозяйство. 2005. № 5. С. 29–31.
5. Кокорев Ю.И. Социально-экономические последствия участия государства в управлении рыбохозяйственным комплексом // Рыбное хозяйство. 2005. № 5. С. 24–28.
6. Charles A. Sustainable Fishery Systems // Fish and Aquatic Resources Series. Halifax; Ames (Iowa); London; Edinburgh; Paris; Berlin; Tokyo: Blackwell Science Ltd., 2001. № 5. 370 p.
7. Folke C., Berkes F. Understanding Dynamics of Ecosystem-Institution Linkages for Building Resilience // Beijer Discussion Paper / Beijer International Institute of Ecological Economics. Stockholm, 1998. Series № 112. 17 p.