

Мировой опыт регулирования добывающих мощностей

С.Ю. Фомин

Экономический факультет МГТУ, кафедра экономики

Аннотация. В статье анализируется опыт развитых рыбодобывающих государств в области регулирования промыслового флота. Делается вывод о том, что реализация национальных интересов РФ в области рыболовства требует безотлагательного упорядочения промысловой деятельности, ограничения доступа к морским биоресурсам, а также создания жесткой системы регулирования численности судов промыслового флота.

Abstract. The paper has analyzed the experience of well-developed fishery countries concerning fishery fleet regulation. The conclusion has been made that national interests of Russia require urgent regulating of fishery activity, limitation of access to marine bioresources and strict regulation system of fishing ships' quantity.

1. Введение

Еще в начале XX века Мировой океан считался неисчерпаемой кладовой ресурсов. Каждое государство, имевшее флот, пользовалось им по мере возможности. Однако за последние семь десятков лет произошли события, кардинально изменившие такие взгляды. Начало этому процессу положили США, объявив в 1937 г., что воды Тихого океана между 3-мильным пределом и теми точками морского дна, где глубина достигает кабельтова, рассматриваются как их территориальное море. Затем, в 1939 г., с началом второй мировой войны, они ввели в Атлантике, так называемую, "зону безопасности", а в 1945 г. заявили о своих односторонних притязаниях на юрисдикцию в открытом море над океаническими акваториями, дном и их ресурсами (*Синецкий, 1999*). Результатом этих событий стало повсеместное введение в 1976-1980 гг. прибрежными государствами 200-мильных экономических зон и принятие в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву, которая закрепила институт 200-мильных зон и определила основные стандарты по управлению, сохранению и оптимальному использованию морских живых ресурсов Мирового океана.

Предприниматели прибрежных стран получили надежную гарантию, что ресурсы рыболовства у их берегов закреплены за ними и могут быть надежным источником доходов. Инвестиции в рыболовство резко возросли, численность и мощность добывающего флота увеличились в несколько раз. "В результате два последних десятилетия в мировом рыболовстве шло непрерывное наращивание мощностей добывающего флота за счет увеличения его численности и значительного повышения эффективности работы судов (внедрение современной рыбопоисковой аппаратуры, увеличение мощностей двигателей, совершенствование орудий лова и т.д.). Практика показала, что в условиях свободного рынка трудно найти способы сдерживания этого процесса" (*Кочиков, 2001*).

Проведенные исследования показали, что 70 % наиболее ценных запасов подорваны в основном из-за ввода в строй новейших судов, которые добывают рыбу быстрее, чем восстанавливаются ее запасы. (*Численность добывающих..., 1999*).

По данным Всемирного Рыбного Центра, находящегося в Малайзии, почти 75 % из 130 млн т добытой в 2000 г. по всему миру рыбы приходится на истощенные и практически исчезающие запасы. (*Прогноз..., 2003*). При этом во многих странах в строительство добывающих судов продолжают направляться щедрые субсидии, тогда как по оценкам Всемирного фонда природы 2/3 добывающих мощностей в мировом рыболовстве являются избыточными и должны быть сокращены, иначе в условиях свободного рынка неизбежен разгром всех сколько-нибудь ценных биологических ресурсов моря.

Впервые проблема избытка добывающих мощностей в мировом рыболовстве была рассмотрена в ноябре 1998 г. на Конференции ФАО (Food & Agriculture Organization – FAO). Эксперты ФАО выяснили, что "в мире практически никто не возражает против сокращения промысловых усилий путем согласованных действий мирового сообщества, но существуют категорические разногласия о том, когда, как, где это делать и сколько это будет стоить" (*Кочиков, 2001*).

Ограниченность живых ресурсов моря присуща экономическим зонам всех государств, которые ведут в них промышленный лов. Именно благодаря разработанным ими правилам регулируемого рыболовства этим странам в течение продолжительного периода удается разумно сочетать долговременные возможности сырьевой базы с разрешаемой производственной мощностью промыслового флота. В этом отношении интересен опыт морских держав в области промышленного рыболовства и его регулирования, базирующихся на развернутой законодательной основе. Необходимо

знать и учитывать опыт регулирования рыболовства в тех странах, где оно достигло наиболее высокого уровня развития. Это особенно актуально теперь, когда одной из центральных наших задач является возвращение прежних, весьма значительных позиций российского рыболовства в мировом пространстве.

2. Опыт некоторых стран в области регулирования промыслового флота

Анализ литературы на эту тему позволяет сделать вывод о том, что подавляющее большинство государств, занимающих лидирующие позиции в мировом рыболовстве, применяют следующие меры для регулирования численности судов:

- 1) система регистрации судов;
- 2) установление закрытых районов и периодов промысла;
- 3) обозначение запрещенных для промысла видов рыб и морепродуктов;
- 4) установление размерных пределов орудий лова;
- 5) ограничения на размер судов;
- 6) введение системы ОДУ и квот вылова;
- 7) ограничение или полный запрет на вылов морских биоресурсов в пределах собственной ИЭЗ судами третьих стран;
- 8) строительство нового флота только под имеющуюся лицензию на вылов при условии вывода из работы равного или большего по мощности судна.

Например, в США, как и во всем мире, принимаются серьезные меры по сокращению количества добывающих судов. Однако делается это радикальным способом, не характерным для страны, которая считается мировым образцом капитализма.

В начале 90-х годов в результате принятия нового федерального закона о рыболовстве федеральное правительство начало выкупать десятки судов, занимающихся промыслом донных рыб северо-восточного побережья, затратив 25 млн долл. В это же время были выкуплены и выведены из промысла девять крупнотоннажных судов, добывавших преимущественно минтай в Беринговом море. Это стоило правительству 20 млн долл. Так, выкуп судов, как самая действенная мера сокращения добывающих мощностей, получил первое и наиболее мощное законодательное подкрепление. До этого ограничение добычи в США шло традиционным путем.

В начале 1997 г. краболовы Аляски обратились к Правительству США с просьбой выделить средства на сокращение их флота, оказавшегося избыточным из-за резкого снижения запасов краба Бэрди и падения цен на королевского краба и краба опилио. Общее число судов-краболовов на Аляске в то время составляло 350, тогда как при сократившихся запасах их число не должно было превышать 250. Решение вопроса потребовало значительной суммы – 131 млн долл.

В настоящее время в США продолжается работа над федеральным законом, направленная на разработку общих требований к выкупу судов. Например, выкуп не может быть только правительственной акцией, а должен осуществляться главным образом самими рыбаками на деньги, собираемые ими в виде дополнительного налога на выловленную рыбу.

По той же схеме действовали и в Канаде, где промысел регулируется путем выдачи лицензий. После введения моратория на промысел трески по атлантическому побережью в начале 90-х годов на выкуп у канадских рыбаков лицензий правительство выделило 320 млн кан. долларов.

Европейский союз является бесспорным лидером в постановке и усилиях по решению проблемы сокращения мощностей рыболовного флота. Еще в 70-х годах с заключением Европейского договора Еврокомиссия по рыболовству начала разработку Общей рыболовной политики (ОРП) ЕС, включающей четыре основных направления – рынок, структуру рыболовства в странах ЕС, внешнеполитические отношения и сохранение ресурсов. На первом этапе основной задачей ОРП было сокращение дефицита в снабжении стран ЕС рыбными товарами. Располагая большими финансовыми средствами, государства-члены ЕС начали активно развивать свои флота, так что общий тоннаж рыболовных судов в ЕС стал быстро увеличиваться. Комиссия ЕС пыталась своевременно остановить этот процесс. Но введение квот не остановило строительства новых судов, которое уже набрало достаточную инерцию, и к 1997 г. общий тоннаж рыболовного флота ЕС увеличился вдвое. Из 13 прибрежных стран ЕС восемь имели избыток мощностей добывающего флота по сравнению с ОДУ и квотами, как по тоннажу, так и по мощности главных двигателей. Бесспорным "лидером" по избытку тоннажа оказались Нидерланды, где он составил 98 % (37 % по мощности двигателей), далее следовали Великобритания – 13 % (2 %), Бельгия – 11 % (6 %), Франция – 5 % (4 %), Италия – 3 % (3 %), Греция – 2 % (0 %) (*Кочиков, 2001*).

В соответствии с многолетней программой управления рыболовством (МАGP-IV) государства-члены ЕС обязаны разработать перманентные программы по сокращению и выводу судов из промысла. Под выводом в данном случае понимается списание устаревших судов с целью замены их новыми, более современными. По новым условиям желающий построить судно обязан вывести из строя действующих

судно тоннажем, по крайней мере, в 1,3 раза больше нового. Исключение сделано только для судов длиной менее 12 м (не траулеров). В этом случае требуется вывод из промысла равного по тоннажу (или мощности) судна.

В период 2003-2006 гг. в ЕС на переплавку должно быть отправлено свыше 8,5 тыс. рыболовных судов – от простых баркасов до крупных траулеров. В соответствии с общеевропейской программой "Устойчивая политика в области рыболовства" субсидии на эти цели составят около 1 млрд евро (ЕС: Программа..., 2002).

Однако выделяемые из бюджета ЕС средства на реструктуризацию рыбного промысла смогут обеспечить лишь техническую сторону издержек, связанную с сокращением мощностей. Львиную долю социальных расходов на перекалфикацию, трудоустройство, пособия должны будут взять на себя правительства конкретных стран. А у них разные возможности и намерения. Поэтому можно прогнозировать, что рыбопромысловая отрасль в нынешнем десятилетии станет для Евросоюза болевой точкой, какой было для него в восьмидесятые годы прошлого века свертывание угледобычи и металлургии.

В то же время ЕС подвергается резкой критике со стороны групп защиты окружающей среды за "экспорт" избыточных рыбодобывающих мощностей в третьи страны путем создания совместных предприятий. Дело в том, что внутри Сообщества предусмотрены премии за экспорт судов в третьи страны, если он означает окончательный уход их из отечественных вод. Так, суммарная финансовая компенсация за несколько лет составила 4,9 млн евро. Ее получили судовладельцы Франции, Испании, Португалии, Италии, Греции, суда которых работали в ИЭЗ Мавритании, Марокко, Гвинеи, Мозамбика, Маврикия. Кроме того, в отчете Гринпис утверждается, что рыбопромышленные предприятия ЕС специально строят супертраулеры для промысла в ИЭЗ третьих стран, где отсутствуют строгое регулирование и ограничения на масштабные промысловые операции. В результате "судовладельцы из стран ЕС имеют двойную выгоду, получая наряду с доходом от основной деятельности компенсацию за снижение мощности флота ЕС за счет его размещения в водах третьих стран" (ЕС злоупотребляет..., 1999).

Субсидирование промысла в водах третьих стран и открытых районах Мирового океана осуществляется и в Китае. С 1979 г. рыбная промышленность в этой стране относится к приоритетным, поэтому с учетом истощения прибрежных вод, наблюдаемое в течение последних 20 лет, китайское правительство направляет щедрые субсидии на строительство мощного крупнотоннажного флота для промысла в отдаленных районах Мирового океана. Китай, по-видимому, является единственным государством в мире, активно осуществляющим прямое финансирование строительства дальнего экспедиционного флота.

В заключение хотелось бы рассмотреть пример Исландии, система регулирования промысла в которой многими экспертами признается лучшей мире на сегодняшний день.

В 1975 г. Институт морских исследований Исландии опубликовал так называемый "черный" доклад, в котором в самых мрачных тонах характеризовалось состояние запасов важнейших объектов исландского промысла. Прогнозировался полный упадок национального рыболовства в случае, если не будут в экстренном порядке приняты научно обоснованные меры по управлению морскими биоресурсами и контролю за промыслом. В результате принятия ряда законов, поправок к ним и практической проверки, в Исландии с 1990 г. была введена так называемая система индивидуально передаваемых квот (ИПК).

Сущность системы ИПК заключена в следующем.

1) Квоты получают не судовладельцы, а суда, имеющие лицензии на осуществление коммерческого промысла. В соответствии с законами и правилами только суда под своим национальным флагом имеют право вести промысел в 200-мильной зоне Исландии.

2) Критерием на право получения квот является среднегодовой вылов судна за три года, предшествующие внедрению ИПК. Данный показатель выражается в процентах от общего объема вылова за эти годы того или иного запаса. Квота на судно выделяется сроком на промысловый год (в Исландии он определен с 1 сентября по 31 августа следующего календарного года).

3) В течение промыслового года владельцы судов, на которые выделены квоты, имеют право произвести их частичную или полную передачу (по существу, продажу) через специальные биржи (конторы), контролируемые Директоратом рыболовства Министерства рыболовства Исландии. Эту операцию рыбопромышленники могут осуществлять вместе с продажей или сдачей в аренду судна. В этом случае судно будет стоить намного дороже. Особенно часто передается часть квоты, так как Исландия перешла на многовидовое управление запасами в своей ИЭЗ и по Правилам рыболовства, если при освоении основной квоты (допустим, трески) быстрее выбран установленный прилов (например, окуня, палтуса или др.), судно обязано незамедлительно прекратить промысел. Возобновить добычу

трески можно, только приобретая на бирже дополнительные квоты на прилов. Широко используется взаимный обмен квотами. Все эти операции оформляются только через биржи, должны быть зафиксированы и одобрены в Директорате рыболовства.

4) Владельцы ИПК должны ежегодно осваивать не менее 50 % выделенной квоты. Если это условие нарушается два года подряд, судовладелец рискует лишиться квоты. Такое ограничение направлено против спекуляций держателей ИПК.

Улов, полученный в пределах ИЭЗ Исландии, должен быть выгружен на берег, взвешен, зарегистрирован в соответствии с Законом о рыболовстве и действующими нормативными документами и только после этого может поступить для переработки или сбыта.

К тем, кто нарушает законы и правила, регулирующие систему управления запасами и ИПК, применяются единые меры воздействия – штрафы, отзыв лицензии, возбуждение судебных исков. Каждый случай превышения квоты вылова тщательно рассматривается и при обнаружении перелова налагается штраф, обычно на сумму стоимости избыточного улова. Директорат рыболовства может отозвать лицензию-разрешение на осуществление коммерческого рыболовства. Этот вид наказания используется довольно часто за чрезмерное превышение вылова над квотой, а также за несоблюдение правил взвешивания уловов. Срок отзыва лицензии от двух недель до года в зависимости от серьезности нарушения. Если штрафа и отзыва лицензии недостаточно, дело передается для расследования в полицию. С 1996 г. за особо грубые, умышленные нарушения виновные подвергаются тюремному заключению сроком до 6 лет.

Несмотря на столь строгие меры наказания, рыбопромышленники после многолетних дебатов согласились на значительное их ужесточение. Исландские рыбаки пришли к однозначному выводу, что только такой подход гарантирует устойчивое рыболовство и высокую экономическую эффективность рыбного хозяйства в целом.

Любая информация, касающаяся ОДУ, его раздела на квоты, системы ИПК, величины выгрузки уловов отдельного судна и группы судов на том или ином объекте лова, согласно действующему законодательству Исландии, доступна каждому. Директорат рыболовства регулярно представляет эту информацию в местной печати, Интернете. По мнению специалистов Министерства рыболовства Исландии, свободный доступ к информации позволяет исключить любую подозрительность, способствует более открытому, продуманному управлению морскими живыми ресурсами и их эффективному использованию.

В определенной степени система ИПК является закрытой для начинающих рыбаков и создана она, прежде всего, для рыбопромышленников-профессионалов, участвующих в промысле того или иного запаса на протяжении многих лет. Совершенно ясно, что вступление в нее требует значительного первоначального капитала на покупку квот, судна и т.д. Именно получение квот через их покупку на бирже служит основным препятствием для широкого доступа к промыслу "новичков". Вместе с тем система ИПК приводит к тому, что квоты часто сосредоточиваются в руках крупных компаний. Они владеют высокоэффективным производством и получают доходы, которые позволяют приобретать дополнительные квоты у тех, кто работает менее рентабельно. Система ИПК – в определенной степени "временная приватизация" части или всего запаса в целях выгодного их использования и выработки продукции повышенного спроса. Только при этих условиях система способна функционировать.

Трудно предвидеть, в каком направлении пойдет совершенствование ИПК, но очевидно одно: управленческие, экономические и социальные достоинства ее настолько выигранны, что она вряд ли будет заменена какой-либо другой системой. Вполне вероятно, что в будущем следующим этапом развития системы ИПК может быть передача в собственность рыбопромышленников тех запасов, в рациональную эксплуатацию и воспроизводство которых они вкладывают значительные капиталы.

3. Выводы

Рыбопромышленные державы добывают различные виды гидробионтов в своих, чужих и свободных зонах Мирового океана. Оберегая собственные морские биоресурсы в пределах 200-мильной зоны, объявленные национальным достоянием, большинство стран создают экономически выгодные условия для промысла "за рубежом", т.е. за пределами собственных ИЭЗ. Правительства самых развитых стран выделяют десятки миллионов долларов и евро для сокращения промысловых нагрузок в собственных ИЭЗ путем прямого выкупа судов. В то же время значительные средства также выделяются на строительство суперсовременных и эффективных промысловых судов, но уже для промысла в открытом океане. Кроме того, манипулируя не только экономическими, но и политическими рычагами, некоторые страны продвигают свой промысловый флот в ИЭЗ третьих стран.

Таким образом, за последние тридцать лет страны, где рыбная промышленность признана важной составляющей экономической системы, прошли эволюционный путь регулирования

добывающих мощностей для приведения их в соответствие с сырьевой базой: от простого ограничения добычи до введения специальных национальных законов.

Наша страна не должна оставаться в стороне от общемировых тенденций. Проводящаяся судовладельческими предприятиями по экономическим соображениям передислокация промыслового флота из дальних районов Мирового океана в отечественную экономическую зону привела к недопустимому увеличению промысловой нагрузки на ее рыбные и другие живые ресурсы.

Реализация национальных интересов РФ в области рыболовства требует безотлагательного упорядочения промысловой деятельности, ограничения доступа к основным средствам рыбохозяйственного производства случайных лиц и компаний, не имеющих должного опыта рыбохозяйственной деятельности и не располагающих необходимыми средствами для нормальной эксплуатации своих судов, а самое главное – создания жесткой системы регулирования численности судов промыслового флота.

Литература

ЕС злоупотребляет ресурсами третьих стран. *Рыбное хозяйство*, № 4, с.53, 1999.

ЕС: Программа сокращения рыболовного флота. *Рыбное хозяйство*, № 6, с.62, 2002.

Кочиков В.Н. Проблемы сокращения добывающего флота. *Рыбное хозяйство*, № 3, с.56-59, 2001.

Прогноз на 2020 г. *Рыбное хозяйство*, № 2, с.19, 2003.

Синецкий В. Рыболовный флот и вопросы обороны. *Рыбное хозяйство*, № 3, с.12-13, 1999.

Численность добывающих судов необходимо сокращать. *Рыбное хозяйство*, № 1, с.55, 1999.