

УДК 639.2.052.3(261.1)(268.4)

Проблемы освоения биологических ресурсов Арктических морей

А.М. Васильев, Ю.Ф. Куранов

Институт экономических проблем КНЦ РАН

Аннотация. В статье рассмотрены проблемные вопросы рационализации и полного освоения водных биологических ресурсов Арктических морей Европейского Севера России, согласования разнонаправленных интересов основных морепользователей.

Abstract. The paper considers problems of rationalization and full development of water biological resources of Arctic seas of Northern Russia, discusses harmonization between conflicting interests of major sea users.

Ключевые слова: Северная Атлантика, биоресурсы, квотирование, регулирование, согласование интересов
Keywords: North Atlantic, bioresources, quota regulation, reconciling interests

1. Введение

Промысел рыбаков Европейского Северо-Запада России в последние годы более, чем на 80 % сосредоточен в Северной Атлантике (Северного бассейна – на 81-93 %, Западного – на 70-75 %). Эти районы, включая воды Баренцева, Гренландского и Норвежского морей, относятся к традиционным и наиболее интенсивно используемым рыболовством. Развитие масштабного промысла в Центральной и Южной Атлантике является стратегической задачей и в данной статье не рассматривается.

Потенциальные факторы развития комплекса как на средне-, так и на долгосрочную перспективу, в первую очередь, связаны с внешним окружением: сырьевой базой промысла, нормативно-правовым обеспечением и технической политикой.

2. Оценка потенциала морских биологических ресурсов

Сырьевая база в Северной Атлантике, обеспечивающая от 80 % до 90 % общего объема вылова, хорошо изучена, жестко квотируется и по данным ПИНРО находится в следующем состоянии (*Состояние...*, 2004; 2005; 2007; 2008). Из 13 основных объектов лова в Баренцевом море и сопредельных водах по трем (треске, пикше, сайде) промысловые запасы и квоты в последующие годы могут незначительно увеличиваться; промысел сайки целесообразно возобновлять только высокоэффективными судами, так как снижение платы за право лова не решает в полной мере вопрос экономической эффективности ее добычи; для налаживания широкомасштабного промысла креветки необходимы специализированные суда, оборудованные для выпуска продукции в вареномороженом виде, которых в настоящее время имеется 1 единица; добыча мойвы возобновилась в 2009 г. с квотой для России в 152 тыс. т (для Мурманской области – 80-90 тыс. т) и прогнозируется дальнейшее увеличение ОДУ и квоты для России. В Норвежском море наблюдается сокращение ОДУ на путассу. В Северо-Западной Атлантике состояние запасов рыб неудовлетворительное, и существенного увеличения добычи ожидать не следует.

Полное освоение квот (среднегодовой недолов за 2002-2007 гг. составил 79,7 тыс. т) плюс возобновление добычи мойвы в 2008 году (+80 тыс. т), увеличение квот на треску (+7,5 тыс. т), пикшу (+3,0 тыс. т) и сайду (+3,0 тыс. т) позволяет дополнительно вовлечь в промысел около 138 тыс. т биоресурсов, или 24 % к среднему уровню улова за 2000-2007 гг. (экспертные оценки). На 2010 г. и последующий период промысловые запасы трески, пикши и мойвы, согласно прогнозам ПИНРО, будут находиться в хорошем состоянии, позволяющим увеличить ОДУ и квоту России. По шести наиболее значимым объектам промысла (треска, пикша, мойва, путассу, сельдь, скумбрия), общий объем установленных квот может составить около 1 млн тонн.

Кроме этого специалистами ПИНРО недоиспользуемая сырьевая база промысла в морях Европейского Севера и в Северной Атлантике определена в 167-217 тыс. т. (*Прищепка*, 2008). Следует подчеркнуть, что в связи с продолжающимся потеплением вод Северной Атлантики может произойти смещение ареала некоторых гидробионтов на восток и увеличение продуктивности Баренцева моря, и уловы в экономической зоне РФ могут возрасти (*Рыболовство...*, 2007).

Для стабильной работы крупных судов необходима сырьевая база за пределами Северной Атлантики и создание экономических условий для достижения приемлемого уровня эффективности

промысла. Полагаем, что часть крупных судов могла бы работать на условиях государственно-частного сотрудничества в намеченной к созданию Корпорации для промысла в Южном океане.

3. Анализ государственного регулирования освоения морских биологических ресурсов

Проблема оптимизации изъятия ресурсов свободного доступа, а также плохо контролируемых решается преимущественно государственным регулированием с помощью соответствующей налоговой политики, технических мер, квотирования биоресурсов, оптимизации размерно-возрастного состава уловов и других биологических мер.

Система квотирования. В условиях роста ресурсных ограничений система регулирования промыслов на основе общего допустимого улова (ОДУ) и установление квот по организациям, судам, орудиям лова и видам рыболовства признана наиболее действенной природоохранной мерой. Однако она решает проблему ресурсов свободного доступа только в том случае, если заданная обществом цель по объему лова как раз соответствует оптимальной величине добычи ресурса. Выяснение этой величины осуществляется не "невидимой рукой" рынка, а государством, которое, пытаясь корректно определить ОДУ, испытывает большой дефицит информации. Наблюдается несовершенство методик, а также давление политических и рыночных сил. В итоге заданные объемы вылова могут существенно отличаться от оптимальных.

Налоговая политика. Экономической мерой, способствующей достижению максимального объема вылова при сохранении в хорошем состоянии исходного запаса, т.е. максимального возможного вылова в состоянии биологического равновесия, является введение налога на объем добычи.

Рыночное равновесие устанавливается лишь тогда, когда для каждого продавца (хозяйствующего субъекта) цена на биоресурсы совпадает с предельными издержками. Это означает, что общие издержки добычи соответствуют общему обороту соответствующей отрасли. Введение налога в виде платы за квоты морских биологических ресурсов может создать условия для формирования равновесной цены еще до нанесения существенного урона запасам рыб и, следовательно, для обеспечения рыболовства на устойчивом уровне. Чем больше будет уровень платы за биоресурсы, тем раньше (при лучшем состоянии запасов) будет достигнут уровень равновесной цены.

Однако эту идею трудно претворить в жизнь из-за того, что государству обычно не хватает информации для определения готовности платить, издержек использования и добычи ресурса. Ситуацию осложняет и тот факт, что налог необходимо все время корректировать в связи с изменениями этих показателей в целях сохранения оптимальности налога на длительное время, что вызывает издержки адаптации, а также политические противостояния. Пионером использования экономических мер регулирования промысла является Россия, осуществившая введение сборов за право пользования морскими биологическими ресурсами.

Технические меры. Действие этого инструмента заключается в том, чтобы сделать улов/добычу ресурса неэффективной, дорогой и тем самым как можно менее выгодной, путем введения запрета на применение некоторых современных эффективных методов лова или использования селективных устройств и орудий промысла, снижающих его производительность. Контроль за применяемой техникой проводить значительно легче (и дешевле по затратам). Поэтому нельзя исключить, что более или менее функционирующая система таких "ухищрений" приведет в итоге к лучшим результатам регулирования, чем налоговая система, связанная с множеством проблем мониторинга и контроля за объектом налогообложения.

В Северо-Восточной Атлантике существуют ограничения на размер ячеи в тралах, предписано использование селективных решеток в тралах, запрещена добыча трески разноглубинным тралом, предпринимаются меры для ограничения тралового лова и замены его пассивными орудиями промысла, в определенной мере соблюдаются ограничения по мощности и размерам судов на добыче донных видов рыб. Однако следует отметить, что эффективность этих мер до сих пор дискуссионна.

Оптимизация размерно-возрастного состава улова. Как с биологической точки зрения, так и с экономической промысел должен базироваться на облове половозрелой, крупной рыбы. Изъятия из стада неполовозрелых особей ведет к уменьшению численности популяций в будущем. Кроме этого, для освоения ОДУ крупных особей необходимо выловить в несколько раз меньше, чем мелких, что также скажется на состоянии и численности промысловых и нерестовых запасов уже в ближайшей перспективе.

Производительность промысла на крупной рыбе по данным ученых ПИПРО значительно выше, чем на мелкой, что ведет к снижению производственных затрат и, следовательно, к повышению экономической эффективности освоения морских биологических ресурсов (*Рекомендации...*, 2000). Наконец, цена крупной рыбы (трески) на зарубежных рынках на 15-30 % выше, чем мелкой (до 45 см).

Прочие меры. Наряду с перечисленными выше "Правилами рыболовства для рыбохозяйственных бассейнов" предусмотрены и другие меры. Так, для Северного рыбохозяйственного бассейна определены: районы моря и сроки запрета промысла, минимальный размер ячеи, размеры и оснастки орудий лова, промысловый размер и допустимые приловы молоди водных биоресурсов, приловы при специализированном промысле (*Правила рыболовства...*, 2007).

Практическая отдача от перечисленных мер регулирования запасов промысловых биоресурсов упирается в проблему контроля. Невозможность его тотального проведения в море по экономическим причинам приводит к переловам, браконьерству, выбросам мелкой рыбы и прилова. По разным оценкам экспертов фактический вылов до недавнего времени превышал ОДУ на 50-100 %, а возможно и более. Объемы выбросов также были значительны. В результате принятых совместно с Норвегией мер в 2008-2009 гг. положение с нелегальным, незаявленным и нерегулируемым (ННН) промыслом несколько улучшилось. Уровень эффективности управления и регулирования рыболовства проявляется в состоянии запасов и в финансовых результатах функционирования отрасли.

В целях совершенствования государственного регулирования использования морских биоресурсов нами исследован опыт зарубежных стран с развитым рыболовством.

Норвегия. Квоты распределяются в зависимости от длины судна (или тоннажа). В основе распределения лежат два принципа: регулирование промыслового усилия и регулирование изъятия. Квоты достаются судовладельцам, объединенным в союзы, которые несут ответственность за своих членов и контролируются властями. Число разрешений определяется состоянием запасов.

Судну, поставляющему улов на переработку в Норвегию, выделяется большая квота, чем судну, осуществляющему переработку улова в море. Приоритеты, как правило, отдаются прибрежному рыболовному флоту, суда которого составляют около 75 % общей численности рыболовного флота (Зеленцов, 2001). На их долю приходится около 70 % ОДУ Норвегии по треске и пикше.

Исландия.

1. Квоты получают суда, имеющие лицензии на осуществление коммерческого промысла.

2. Критерием на право получения квот является среднегодовой вылов судна за 3 года, предшествующих внедрению индивидуальных передаваемых квот (ИПК). Квота выделяется на промысловый год (в Исландии с 1 сентября по 31 августа следующего календарного года).

3. В течение промыслового года владельцы судов имеют право произвести полную или частичную передачу (по существу, продажу) ИПК через специальные биржи (конторы), контролируемые Директоратом рыболовства Министерства.

4. Владельцы ИПК должны ежегодно осваивать не менее 50 % выделенной квоты. Если условие нарушается два года подряд, судовладелец рискует лишиться квоты.

Система ИПК препятствует новичкам и приводит к тому, что квоты часто сосредотачиваются в руках крупных компаний, т.е. монополизируются (Зиланов, Шевченко, 1999). По оценкам специалистов, около 70 % первоначальных владельцев квот продали их крупным компаниям¹.

Канада. Морской промысел делится на прибрежный (суда до 25 м длиной) и океанический (траулеры более 25 м длиной).

На прибрежном лове судовладелец имеет только одно лицензированное судно со строго определенным количеством квот. Он не имеет права увеличивать количество судов. Если ОДУ резко возрастает, то для освоения "излишков" приглашаются другие желающие, чтобы увеличить количество рабочих мест в отрасли. Улов обязательно должен продаваться береговым предприятиям. Нижний предел цен контролируется государством. В случае, если рыбообработчики и рыбаки не могут договориться, то государство назначает арбитраж, решение которого обязательно для всех. Таким образом, рыбаки имеют гарантированные твердые цены, а рыбопереработчики получают в оговоренные сроки качественный сырец.

На океаническом промысле действуют другие правила. Квоты распределяются пропорционально мощностям. Компании вправе увеличивать свои промысловые возможности и квоты в случае увеличения ОДУ. Продукция глубокой переработки, как правило, поставляется на экспорт².

Великобритания. Рыболовные лицензии выдаются по решению Министерства. Выдача лицензий на промысел во внутренних и внешних водах по квотируемым видам водных биоресурсов судам более 10 метров длиной зависит от уровня экономической связи, которую судовладелец поддерживал в предпоследний год действия лицензии. Важно подчеркнуть, что рыболовным судам,

¹ Шейнис Л.З. Анализ управления национальными рыбными ресурсами ведущих рыболовных стран.

URL: http://www.fishkamchatka.ru/?key=,problem&con=abc_persons&id_thema=1&one=1&cpos=30&PHPSESSID=

² Рыбная промышленность Канады: прошлое, настоящее, будущее. URL: <http://fishkamchatka.ru/>

зарегистрированным в Великобритании и не обеспечившим установленные экономические связи с Великобританией, и в то же время имеющим право на получение лицензии, могут быть выданы лицензии на право вылова не квотируемых водных биоресурсов и только во внутренних водах. При этом квота (или часть ее) не может передаваться другим судам.

Шетландские острова. Среди причин снижения запасов рыбаки называют несостоятельность подхода к регулированию промысла через систему индивидуально передаваемых квот. Возможным решением этой проблемы ассоциация Шетландских островов считает списание значительной части флота с выплатой компенсации из средств правительства. Оставшиеся на промысле суда должны управляться через систему ограничения количества суток нахождения в море.

Торговля лицензиями на промысел и индивидуальными квотами, поддерживаемая правительством, привела к резкому повышению цен на квоты и лицензии, которые зачастую превышают стоимость орудий лова и даже судов. Одна лицензия на пелагический лов стоит несколько миллионов фунтов стерлингов³.

США. Рыболовство в США регулируется законом Магнусона-Стивенса от 11 октября 1996 г.

ОДУ делится только между прибрежным и морским промыслами. Объявляется его объем и время начала пугины. Количество пользователей и судов не ограничивается. Промысел начинается и кончается одновременно для всех с выбором установленных объемов квот. Эта, так называемая "олимпийская", система освободила государство от обязанностей наделения предпринимателей квотами, и главной ее целью было создать условия для быстрого развития рыболовства в стране. Подрыв запасов основных промысловых рыб вынуждает власти искать альтернативные методы регулирования промысла. Для добычи угольной рыбы и палтуса с 1995 г. введены ИПК.

Заслуживает внимания опыт наделения квотами морских биологических ресурсов местного населения Тихоокеанского побережья Аляски по программе "Квоты на развитие общин". Ими наделяется население поселков, располагающихся на расстоянии 50 миль от побережья Берингова моря. Заявки на получение квот должны содержать подробный бизнес-план развития общин. Простая перепродажа квот не разрешается. Представители местных общин должны непосредственно принимать участие в производственном процессе. Доходы, полученные от реализации программы, должны инвестироваться в развитие рыболовческой отрасли и стимулировать развитие стабильной экономики на западе штата Аляска (Вылегжанин, 1998)^{4 5}.

Япония. С 1 января 1997 г. начала действовать система ОДУ. Особенность ее введения – ограниченный перечень объектов промысла (на первых порах – шесть). Вводимая новая система регулирования рыболовства предполагает дополнительные меры регулирования: наряду с традиционными (регулирование на входе), ввести квотирование по отдельным видам гидробионтов (регулирование на выходе из промысла). Эту систему можно отнести к "олимпийской" (подобные примеры есть в Дании, Франции, Испании, США), она дополнительно предусматривает меры ограничения промысла на промежуточном этапе.

Опыт регулирования рыболовства по "олимпийской системе" в других странах показывает, что существует опасность неоправданно высокой конкуренции на промысле и излишней концентрации промысловых усилий⁶.

Россия. Квоты в долях от ОДУ получают рыбодобывающие компании. Критерием на право получения долей является среднегодовой вылов организации за 3 года, предшествующих распределению. Первое наделение долями в конце 2003 г. осуществлено на 5 лет и в дальнейшем пролонгировано на десять лет.

Организации прибрежного лова не менее 50 % улова должны доставлять на российский берег.

Судовладельцы имеют право произвести полную или частичную передачу (продажу) долей через региональные аукционы.

Основные отличия российской системы распределения квот:

1. Долговременность наделения.
2. Слабый контроль и отсутствие мер по наказанию организаций, не осваивающих квоты.
3. Разрешение осваивать квоты не только собственными судами (порождение рантье).

³ Шейнис Л.З. Анализ управления национальными рыбными ресурсами ведущих рыболовных стран. URL: http://www.fishkamchatka.ru/?key=,problem&con=abc_persons&id_thema=1&one=1&cpos=30&PHPSESSID=

⁴ Рыболовство на Аляске. URL: http://www.westvisa.com/alaska_jobs.htm

⁵ Система управления рыбным хозяйством в США: Основные Положения. URL: http://www.usda.ru/usda_programs/2005/03/16/46/

⁶ Курмазов А.А. Новый шаг Японии на пути установления морского правопорядка в соответствии с принципами Конвенции ООН по морскому праву. URL: http://npacific.kamchatka.ru/np/magazin/2-97_r/articl88-91.htm

4. Наделение квотами организаций, суда которых утратили связь с берегом.
5. Отсутствие лицензирования судов.
6. Наличие сборов за биоресурсы.
7. Обязательное декларирование в российских портах рыбопродукции из уловов, добытых в Баренцевом море.

4. Обоснование модели согласования экономических интересов субъектов рыбопромысловой деятельности

Являясь собственником морских биоресурсов, государство может решать за счет их использования различные проблемы в зависимости от приоритетности: геополитические, продовольственной безопасности, занятости населения, бюджетной наполняемости, заселения побережья. Решая различные задачи, оно вступает во взаимодействие с различными хозяйствующими субъектами, а те, в свою очередь, между собой. Гармонизация экономических интересов при использовании биоресурсов, по нашему мнению, играет главную роль в достижении поставленных целей. Таким образом, в первую очередь руководство страны и рыбной отрасли должно определить приоритеты.

В "Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года" предусмотрена "...оптимизация промысла в исключительной экономической зоне Российской Федерации, усиление государственного контроля за выловом рыбы и рациональным использованием рыбопромысловым флотом, ...создание (экономических – А.В.) условий для переориентации поставок на внутренний рынок..." (*Морская доктрина...*, 2001). Из приведенного можно сделать вывод, что первостепенной задачей считается усиление контроля за промыслом, участие в обеспечении продовольственной безопасности и повышение эффективности использования биоресурсов. В "Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года" эти вопросы предусматривалось решить на первом этапе в 2003-2005 годах. Анализ действительного положения дел показывает, что решение перешло на второй этап (2006-2010 гг.) (*Концепция развития...*, 2003).

Отношения хозяйствующих субъектов при современном уровне развития и разнообразии форм собственности характеризуются многообразием и противоречивостью интересов. Поэтому возникает объективная необходимость согласования этих отношений на макро- и микроуровнях, разработки и использования механизмов государственного регулирования. При этом система регулирования должна иметь не только административный, организационно-распорядительный, но преимущественно экономико-правовой характер и учитывать отраслевую и региональную специфику.

Ситуация в рыбной отрасли обусловлена превалированием интересов первичного (добывающего) комплекса. Его представители не заинтересованы в объединении с береговыми предприятиями или создании собственного рыбоперерабатывающего производства, вследствие необходимости делиться рентными доходами. Обеспечение продовольственной безопасности в целом для государства, в том числе и обеспечение населения доступной рыбопродукцией, при прочих равных условиях, является, совместно с аквакультурой, преимущественно функцией и задачей рыбопромысловых организаций. Рыбопереработка по своей сути относится к сервисной производственной деятельности, развитие которой в рыночных условиях определяется, главным образом, экономическими факторами, и определяющими среди них становятся предпочтения и совокупная платежеспособность населения, конъюнктура внутреннего и внешнего рынков.

Как известно, экономическая политика ведущих рыболовных стран (Норвегии, Японии, Великобритании и др.) дает возможность за счет государственной системы регулирования использования водных биологических ресурсов обеспечивать деятельность не только добывающих, но и береговых предприятий (рыбоперерабатывающих, судоремонтных, рыбных портов и др.). В России эти проблемы до сего времени не решены, и проходившая в последние годы трансформация системы распределения биоресурсов не дала положительных результатов в достижении целей, поставленных в Морской доктрине и Концепции. Позитивным с этой точки зрения стало принятие решения о значительном увеличении прибрежной квоты с обязательной выгрузкой охлажденного сырья на российский берег, что позволило увеличить занятость и производство рыбопродукции глубокой переработки.

Низкая доступность приобретения сырья стала существенным фактором уменьшением объемов производства перерабатывающих предприятий. Добывающие предприятия Мурманской области имеют устойчивые и долгосрочные взаимосвязи по реализации своей рыбопродукции за пределами региона. Это объясняется более высокой платежеспособностью посреднических структур и наличием теневого оборота. Для преодоления этих негативных тенденций, наряду с дальнейшим увеличением масштабов прибрежного рыболовства, предлагается:

- осуществлять первичную продажу рыбопродукции промысловых предприятий на аукционных торгах;
- ввести государственную систему стимулирования поставок сырья и полуфабриката водных биологических ресурсов океанического и морского промысла;
- запретить поставки с моря за рубеж продукции неглубокой разделки.

Государственная поддержка береговых предприятий может быть оказана в форме субсидий и снижения налоговой нагрузки (налога на имущество, арендной платы за землю, платы за ресурсы и др.), при условии, что большая часть их продукции (не менее 80 %) будет реализована на внутреннем рынке. Что касается специфики обеспечения жизнедеятельности и поддержки градообразующих рыбоперерабатывающих предприятий, окраинных и депрессивных территорий зависимых от этого вида деятельности, то здесь, по нашему мнению, необходимо государственное регулирование посредством установления временных преференций (налоговых, таможенных и др.) или законодательно установленного выделения ресурсных квот целевой направленности.

В условиях растущих требований к общественным услугам и инфраструктуре при финансовых и бюджетных ограничениях государства в западных странах развиваются модели партнерства государства и бизнеса. Концепция партнерства государственного и частного секторов (ГЧП) предполагает развитие любых договорных отношений, регулирующих их сотрудничество с целью оказания общественных услуг, создания или модернизации общественной инфраструктуры. В рамках концепции ГЧП сформировалось пять базовых моделей сотрудничества государства и частного сектора, характеризующихся особыми формами собственности, финансирования и управления (модель оператора, модель кооперации, модель концессии, договорная модель, модель лизинга). В целом государственно-частное партнерство рассматривается как концепция, позволяющая использовать ресурсы частного сектора для развития инфраструктуры, повысить качество и увеличить объем общественных услуг и избавить государство от специфических рисков, связанных с выполнением проектов (*Сильвестров, 2001*). В рыбной отрасли ГЧП, по нашему мнению, может эффективно использоваться для развития океанического промысла в дальних районах.

Наряду с этим, в мировой практике, в зависимости от конкретной ситуации и в разнообразных формах, осуществляется непосредственная государственная поддержка товаропроизводителей. Ниже приведена классификация сложившегося в 90-е гг. субсидирования предприятий в мировом рыбном хозяйстве (по данным ФАО и зарубежной печати) (*Бобылов, 2004*):

1. бюджетные субсидии (дотации на развитие, государственные инвестиции, финансирование доступа в иностранные зоны, стимулирование развития рынка);
2. внебюджетные субсидии (льготное кредитование, гарантия займов, реструктуризация займов, освобождение от налога на топливо, снижение подоходного налога, ускоренная амортизация);
3. межотраслевые субсидии (финансовая помощь судостроению и развитию инфраструктуры рыбного хозяйства);
4. субсидии, направленные на снижение внутренних рентных платежей (дотации пользователям ресурсов).

Разрушение дореформенных системных принципов управления (как на федеральном, так и на региональном уровнях), декартификация по кадровому составу в сочетании с лоббированием узкогрупповых интересов оказывает негативное воздействие на состояние и развитие бассейновых рыбохозяйственных комплексов. Трансформация функций государственного управления и контроля способствовала появлению неэффективных квотопользователей, теневых оборотов и предприятий-рантье. С другой стороны, наблюдается устойчивое игнорирование позиции региональных ассоциированных объединений при формировании нормативно-правовой базы и принятии на федеральном уровне административных решений по регулированию промысловой деятельности. Все это снижает возможности всестороннего согласования экономических интересов субъектов хозяйственной деятельности и государства.

5. Влияние развития нефтегазовой отрасли на рыболовство в Баренцевом море

Освоение морских ресурсов и коммуникаций – одно из основных направлений и составляющих развития мировой экономики как в прошедшем, так и наступившем столетии. С середины прошлого века мировые океанические и морские уловы выросли более чем в 4 раза и в последние годы колебались в пределах 84-87 млн т (*Борисов и др., 2001*). За этот же период объем мировых морских перевозок и, соответственно, общий грузооборот в тонно-милях увеличился в 11,5 раза. При этом в составе общего тоннажа морского транспортного флота удельный вес танкеров повысился с одной четверти до одной трети (*Андрианов, 2005*). С конца 40-х годов развивается освоение шельфовых нефтегазовых месторождений Мексиканского залива. Энергетический кризис 70-х годов в значительной мере ускорил

этот процесс, интенсифицировав добычу в Северном море. Уже к середине 80-х годов доля нефти, добываемой на шельфе, превышала в Западной Европе 90 %, в Латинской Америке – 50 %⁷. В настоящее время в структуре общей добычи нефти морская составляющая достигает одной трети, в аналогичных показателях по газу – 12-15 %.

Расширение разнонаправленного морепользования способствовало развитию береговой экономики, основной и инфраструктурной деятельности. За последние 40 лет удельный вес населения приморских регионов Земли увеличился с 30-35 до 40-45 %.

Отмеченные тенденции все в большей степени сопровождаются возрастанием антропогенной нагрузки на морскую экосистему, противоречий и конфликтных ситуаций между различными морепользователями, дифференцированных по приморским регионам и уровню воздействия на виды деятельности. В наибольшей степени негативные последствия отразились на биопродуктивности и рыбопромысловой деятельности, менее защищенных от воздействия расширяющейся морской добычи углеводородного сырья и транспортировки (танкерной, трубопроводной) нефти и газа.

В соответствии с официальной позицией ФАО, в океаническом и морском рыболовстве достигнуты предельные возможные уровни вылова водных биоресурсов. По мнению экспертов этой организации, для восстановления и сохранения рыбных запасов необходимо более эффективно регулировать процесс лова, опираясь, прежде всего, на предотвращение ННН промысла. По существу этой же позиции придерживаются и некоторые российские авторы при ретроспективной оценке причин истощения сырьевых промысловых ресурсов и снижения объемов вылова, методов и организации промысловой деятельности в Баренцевом и Норвежском морях (Матишов и др., 2008).

Влияние же добычи нефти и газа на шельфах морей, при отсутствии масштабных аварийных разливов, как показывает практика, в том числе в Северном и Норвежском морях, незначительно. Имеющиеся данные по норвежскому рыболовству показывают, что в первые годы эксплуатации нефтегазовых скважин компенсации рыболовству за повреждение орудий лова достигали 6 млн крон, что не имело существенного значения при валовой продукции рыбной отрасли в эти годы в 3-5 млрд. крон (таблица). Ущерб от разливов отсутствовал.

Таблица. Компенсации норвежским рыбакам по временному соглашению за повреждение орудий лова в результате нефтяной деятельности на шельфе

Показатели	1983 г.	1984 г.	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.
Число случаев обращений за компенсациями	348	287	264	283	193	99	75
Количество принятых компенсаций	316	272	225	234	150	68	52
Выплаты, тыс. NOK	5803	5946	5257	5350	3988	1838	1561

В последующие годы, по заявлению норвежских ученых, выплаты стали незначительными и перестали публиковаться в статистике (Fishery statistics).

Отсутствие значительного вреда рыболовству косвенно подтверждает развернувшаяся в Норвегии дискуссия по поводу возможности добычи нефти у Лофотен, в районе, являющимся "роддомом" для трески. И судя по ходу дискуссии верх возьмут сторонники добычи углеводородов.

Известно, что в перспективе основные приросты запасов и добычи углеводородов будут происходить за счет ресурсов морского шельфа, включая Арктику. Их разработка, с одной стороны, потребует применения новых технологий и соблюдения жестких экологических требований, с другой – привнесет, в дополнение к рассмотренным выше, возрастающие реальные и потенциальные ограничения и потери в рыбопромысловой деятельности, в том числе и в промысловых районах Северного бассейна. Это подтверждается, например, практикой возникновения конфликтных ситуаций и экономических потерь (убытков) добывающих предприятий при осуществлении разведочных, поисковых и эксплуатационных работ при освоении шельфовых углеводородных месторождений в Норвежском море (Норвегия) и Охотском море (Сахалин, РФ).

В конце 80-х годов прошлого века морские транспортные перевозки (экспорт, импорт, каботаж) в Баренцевом море не превышали 12-13 млн т. Их основу составляли лес, генеральные и навалочные грузы. После спада в середине 90-х годов объемы морских перевозок возрастали, и уже с начала 2000-х годов – за счет нефтеналивных грузов. В последние годы суммарные объемы морских перевозок вышли на уровень 31-32 млн т, в том числе до 40 % – наливные грузы. В дальнейшем прогнозируется общий рост морских грузопотоков, в том числе и наливных, преимущественно за счет освоения арктических шельфовых месторождений (Приразломное) и увеличения мощностей морских перевалочных терминалов (Варандей и др.). Значительное увеличение морских перевозок (суда обслуживания и

⁷ Данные Комитета по энергетической политике Государственной Думы РФ.

газоперевозчики) в Баренцевом море будет связано с разработкой газоконденсатного Штокмановского месторождения.

Освоение месторождений на шельфе объективно связано с отторжением площадей, выполнением подготовительных (поисковые, бурение и обустройство скважин и др.) и эксплуатационных работ, технологических и перевалочных операций, имеющих разную степень негативного воздействия на морскую среду, био- и рыбопродуктивность промысловых районов, ограничения промысловой деятельности. В частности, одним из наиболее существенных привносимых ограничительных факторов проектируемого Штокмановского газоконденсатного месторождения в южной части Баренцева моря будет прокладка трассы трубопровода. Связанное с этим отчуждение промысловых участков может привести к промысловым потерям и утрате части вылова, которые в максимальной среднегодовой оценке достигают 50-70 тыс. т (Никитин, 2008).

Таким образом, снижение и предотвращение загрязнения морской среды нефтью при ее добыче и транспортировке, судовыми отходами и загрязнителями, образующимися в процессе нормальной эксплуатации судов, нивелирование комплексных негативных последствий при осуществлении поисковых, разведочных и эксплуатационных работ на шельфовых нефтегазовых месторождениях становятся определяющей составляющей принимаемых решений в процессе комплексного освоения морских ресурсов и коммуникаций.

В настоящее время все виды морехозяйственной деятельности в России регламентируются большим количеством ратифицированных международных конвенций, федеральных законов и постановлений правительства, ведомственной нормативно-методической документацией. Они составляют нормативно-правовую базу обеспечения, в широком понимании, охраны окружающей среды, в том числе предотвращения, оценки и возмещения причиненного ущерба.

В концепции проекта Федерального Закона "О защите морей Российской Федерации от нефтяного загрязнения" отмечается, что общие и специальные международные конвенции, относящиеся к загрязнению морей нефтью, не отражают специфику морского права. Предотвращение экологического вреда, если и провозглашается в качестве одной из целей, не является их основной задачей, а обязательные компенсации ограничиваются покрытием прямого ущерба. Анализируя российское правовое регулирование в рассматриваемой области, можно сделать вывод, что оно носит фрагментарный и бессистемный характер, правовые нормы разбросаны по многочисленным законам и подзаконным актам, не учитывают морскую специфику, носят общий характер, а иногда противоречат друг другу, что приводит к их разнообразному толкованию и коррупции. В дополнение можно констатировать, что вопросами морской деятельности в настоящее время занимается более 20 федеральных органов исполнительной власти, система которых нестабильна, многие годы находится в условиях перманентной административной реформы, функции, названия и количество органов постоянно меняются.

Характеризуя российскую нормативно-правовую базу охраны окружающей среды при эксплуатации нефтяных месторождений и транспортировке нефти, к ее недостаткам в целом эксперты относят незавершенность системы методических документов оценки ущерба природным ресурсам и то, что не отработаны порядок и процедура компенсации экологического вреда (Danilov-Danilian et al., 2005). Расчет ущерба, причиняемого рыбным запасам, обычно ведется исходя из объема потерянной продукции за год. Но потери повторяются и в последующие годы. В научной литературе можно найти предложения подсчитывать ущерб за 10 или 100 лет, а например, при расчете капитализированной стоимости водных биологических запасов срок их эксплуатации принимается бесконечным (Ширков и др., 2006). Вопрос остается открытым. Действительно, если считать ущерб морским гидробионтам за срок, равный бесконечности, а прибыль по углеводородам за срок, равный эксплуатации, то многие нефтегазовые проекты были бы отвергнуты.

6. Заключение

В связи с вышеизложенным и возрастанием конфликтности в природопользовании актуальными становятся вопросы введения интегрированного управления морехозяйственной деятельностью. Канада, США и Норвегия уже приступили к разработке планов интегрированного управления деятельностью на морях. В России система взглядов и методов в этой области только формируется. В настоящее время координирующие функции выполняют Морская коллегия и региональные Советы по морской деятельности при областных администрациях. Однако опыт разработки и реализации комплексных управленческих программ в различных странах показывает, что без властных полномочий, превышающих уровень отдельных министерств, их успех минимален из-за антагонизма целей и методов различных природопользователей.

Литература

- Danilov-Danilian V.I., Pavlenko V.I., Lukin A.A.** Regulation for the environmental damage estimating of oil spills in the Arctic. *Ministry of Petroleum and Energy of Norway*, 2005.
- Андреанов В.** Современные тенденции в развитии мирового морского транспорта и перспективы развития морского транспорта России. *Морская политика России*, № 1, 2005.
- Бобылов Ю.А.** Административная реформа и управление рыбным хозяйством России. *Информ.-аналит. бюллетень "Использование и охрана природных ресурсов в России"*, № 2, с.92, 2004.
- Борисов В.М., Осетрова Н.В., Пономаренко В.П., Семенов В.Н., Сочнев О.Я.** Влияние разработки морских месторождений нефти и газа на биоресурсы Баренцева моря. *Методические рекомендации по оценке ущерба рыбному хозяйству*. М., "Экономика и информатика", 272 с., 2001.
- Вылегжанин А.Н.** Государственная поддержка рыбного хозяйства по законодательству США. *Рыбное хозяйство*, № 4, с.50-51; № 5-6, с.24-25, 1998.
- Зеленцов А.В.** Принципы распределения рыбных ресурсов в Норвегии. *Рыбное хозяйство*, № 6, с.54-57, 2001.
- Зиланов В., Шевченко В.** Исландская система индивидуально передаваемых квот на вылов морских живых ресурсов. *Рыбное хозяйство*, № 2, с.16-20, 1999.
- Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 г. *Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству*. М., 2003.
- Матишов Г.Г., Денисов В.В., Шавыкин А.А.** Теория и практика экологического сопровождения нефтегазовых разработок на Арктическом шельфе (промежуточные итоги). *Материалы междунар. конференции "Нефть и газ Арктического шельфа"*, с.18-21, 2008.
- Морская доктрина РФ на период до 2020 г. *Рыбное хозяйство*, № 5, с.3-11, 2001.
- Никитин В.Ф.** О совместных усилиях рыбаков и нефтяников по исключению загрязнения водных биологических ресурсов. *Материалы междунар. конференции "Нефть и газ Арктического шельфа"*, с.242-244, 2008.
- Правила рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна. *Российская газета*, 8 июня, с.23, 2007.
- Прищепа Б.Ф.** Резервы сырьевой базы промысла в морях Европейского Севера и Северной Атлантике. *Рыбное хозяйство*, № 1, с.57-64, 2008.
- Рекомендации VII Всероссийской конференции по проблемам рыбопромыслового прогнозирования, Мурманск, 23-25 октября 2001 г. *Мурманск, ПИНРО*, 7 с., 2000.
- Рыболовство в Северной Атлантике: реальность и перспективы. *Тезисы докл. междунар. конференции 15-16 марта 2007 г. Мурманск, ПИНРО*, 72 с., 2007.
- Сильвестров С.** Партнерство государства и частного сектора. *Экономика России: XXI век*, № 18, 2001.
- Состояние биологических сырьевых ресурсов Баренцева моря и Северной Атлантики на 2008 год. *Мурманск, ПИНРО*, 94 с., 2004; 99 с., 2005; 94 с., 2007; 110 с., 2008.
- Ширков Э.И., Ширкова Е.Э., Дьяков М.Ю.** Экономическая оценка природного потенциала шельфа Западной Камчатки. *Петропавловск-Камчатский, Камчатпресс*, 54 с., 2006.