

Рыболовство и морские экосистемы в тисках финансовой фантазмагии



Анализ последствий торговли квотами биоресурсов в развитых странах

Г.Д. Титова – НИЦ экологической безопасности РАН (Санкт-Петербург)¹

Несмотря на весьма сомнительные последствия торговли «рыбой в море» в России, у апологетов этой рыночной новации существуют намерения перейти от первичного к вторичному рынку квот. Возможность последующей реализации на рыночной основе закрепленных квот допускается «Концепцией развития рыбного хозяйства на период до 2020 года». Поэтому некоторые представители власти (к примеру, член Совета Федерации от Приморского края О.Н. Кожемяко) усматривают во вторичном рынке «важнейшие положения гражданского права рыночной экономики – право иметь собственность, возможность покупать или обменивать ее» или (как губернатор Приморья С. Дарькин) утверждают, что благодаря этому произойдет подъем отрасли уже в ближайшие 4-5 лет. Вместе с тем суть, цели и порядок введения очередной рыночной новации пока весьма туманны: ни у рыбаков (квазивладельцев долей квот), ни у общественности (истинного владельца морских биоресурсов) нет четкого представления о принципах функционирования вторичного рынка квот. Подобная ситуация закладывает базу для дальнейшего роста конфликтов и социальной напряженности в рыбацкой среде.

При формировании политики рыболовства всеоскользящим аргументом относительно того, «что делать» (брать плату за биоресурсы, торговать ими на аукционах, предоставлять рыбакам налоговые льготы и субсидии и т.д.) или «что не делать» (не брать, не торговать, не предоставлять), являются, как правило, ссылки на опыт развитых стран. При этом опыт принимается в виде констатации самого факта (или небескорыстных советов зарубежных конкурентов), без долж-

ной критической оценки того, как взаимодействие чуждого, зачастую уже отмирающего, скажется на судьбе отечественного рыболовства, благосостоянии жителей страны, экономике в целом и, что немаловажно, на состоянии водных экосистем.

Вместе с тем анализ публикаций зарубежных аналитиков свидетельствует о том, что ни первичный, ни тем более вторичный рынки квот не принесли мир в рыбацкую среду и не способствовали сохранности морских экосистем. Более того, они лишь усугубили кризисные явления в мировом рыболовстве. Поэтому для прогноза последствий углубления рыночных отношений при торговле квотами биоресурсов в России имеет смысл проанализировать результаты использования этой новации за рубежом.

Аргументы «за» и «против» торговли квотами

После передачи 200-мильных исключительных экономических зон под юрисдикцию прибрежных стран (1982 г.) они формально обрели статус общенациональной собственности. Однако негативное отношение западных политиков и международных финансовых структур к общественной собственности («*public property*» или «*common property*») и непоколебимая вера в мощь «невидимой руки» рынка привели к политике рыболовства, в которой правами частной собственности были наделены индивидуальные квоты на вылов биоресурсов и другие разрешения на промысел. Но поскольку все-таки «рыба в море» имеет существенное отличие от промысловых судов или «рыбы в трюме», право собственности на рыбные квоты стали называть правом квазисобственности («*quasi-property right*»), хотя суть приватизации общих ресурсов от этого не меняется. Общественность же заверили, что институциональные преобразования прав собственности в виде приватизации общих ресурсов остро необходимы, поскольку частная собственность на «рыбу в море» по своей природе абсолютно рыночна и сделает поведение владельца или пользователя оптимальным с точки зрения как получения прибыли, так и защиты морских экосистем от дальнейшего истощения.

Однако уже в самом начале процесса «товаризации» («*commoditization*») биоресурсов многие профессионалы высказывали большие сомнения относительно общественной пользы от торговли квотами и придания им статуса ценных бумаг. Почвой для этих сомнений была специфика рыболовства, значительно снижающая оправдываемость рыночных ожиданий, а суть сомнений в основном сводилась к следующим вопросам:

- Как соблюсти баланс частных и общественных интересов при передаче общенациональных ресурсов в частные руки?

- Каковы социальные последствия закупки квот впрок и концентрации их в руках меньшинства, неизбежного роста монопольных проявлений и получения не только экономической, но и политической власти меньшинством?

¹ С 2001 г. по настоящее время Г.Д. Титова – научный консультант проекта ЮНЕП по глобальной оценке международных вод (GIWA/UNEP/GEF). Одной из главных задач проекта GIWA являются выявление корневых причин переэксплуатации водных биоресурсов в прибрежных экосистемах Мирового океана и обоснование политики, направленной на создание условий для перехода к устойчивому рыболовству

• Насколько допустима «утечка» квот из отрасли и передача права держателей квот банкам, нефтяным и прочим состоятельным в финансовом отношении корпорациям (по схеме финансового поглощения, распространенной в других секторах экономики)?

• Почему в дискуссиях о передаче квот в частные руки проблема эффективности концентрируется на уровне судовладельца по логике: самая большая выгода – при меньших затратах? Какие выгоды от передачи квот в собственность судовладельцам получают члены экипажей промысловых судов и как защитить их от произвола владельцев квот? Как быть с эффективностью рыбохозяйственного комплекса в целом? Что ждет прибрежные рыбацкие общины и местную экономику, жизнедеятельность которых полностью или в большей мере зависит от рыболовства, при концентрации квот в руках крупных судовладельцев?

• Как в условиях огромного влияния на результаты деятельности природных циклов («урожайные» и «неурожайные» годы), экологических и внешних факторов снизить уровень риска и обеспечить гарантии для получения стабильных доходов и устойчивости рыболовства?

• Каковы гарантии сохранения рыбных запасов от дальнейшего истощения при политике, стержнем которой является «товаризация» рыбных квот? Что нужно для обеспечения приемлемого баланса стремлений к получению сиюминутных выгод и сохранения выгод в необозримом будущем?

• Каковы возможности компенсации изъятий политики передачи квот в частные руки, если она войдет в противоречие с интересами большинства рыбаков?

• Не окажется ли быстрота распространения законов рынка на морские биоресурсы препятствием на пути поиска других (нерыночных) направлений политики рыболовства (социальные, природоохранные выгоды, соображения этики и справедливости и т.д.)?

Однако на этапе формирования прав в рыболовстве в новых правовых условиях аргументы в пользу рынка квот звучали так часто и так категорично, что, по мнению А. Чарлеса (Канада), «стали весьма полезными для демонстрации высокого профессионализма и способности мыслить стратегическими категориями». Поэтому все сомнения оппонентов относительно способности «невидимой руки» рынка решить перечисленные выше проблемы были сметены глубоко-

мыслием ортодоксальных экономистов и «профессионалов». И напрасно. Поскольку большинство из названных вопросов не имеют рыночного ответа, негативные последствия ошибок приватизации квот проявились очень быстро. К ним можно отнести рост теневых оборотов и противоправных сделок, увеличение субсидий при снижении экономической эффективности промысла, рост конфликтов, концентрацию доходов и политического влияния в руках меньшинства, разрушение уклада жизни прибрежных рыбацких общин и ускорение темпов деградации морских экосистем.

Рост теневых оборотов и снижение эффективности рыболовства

Публикации зарубежных аналитиков подтверждают, что сегодня вокруг рыбных квот вращаются огромные финансовые потоки. Появились многочисленные «квота-брокеры» и «рыбаки в тапочках», имеющие весьма смутное представление о специфике рыболовства, однако благодаря спекуляции квотами получившие возможность «откусить» самый лакомый кусок от общего пирога. Вместе с ростом числа «рыбаков в тапочках» растут и случаи использования фиктивных лицензий, «судов-призраков» и торговли «рыбными документами», которые не обеспечены сырьевыми запасами. Как считает Хью Аллен, член правления Северо-Западной Ассоциации рыбаков Шотландии, в состав которой входят 125 промысловых судов, «рыбаки в тапочках», паразитируя на труде рыбаков и истощенных рыбных запасах, получают таким способом солидную финансовую подпитку и оказывают огромное влияние на политику рыбных промыслов. «С введением платных лицензий и квот, – констатирует Аллен, – рыболовство постепенно и безжалостно направляется регулирующим Левиафаном² в теневую экономику, а сама политика все более становится похожей на фантасмагорию.

Такие нелепые заключения о политике товаризации биоресурсов обусловлены тем, что, во-первых, на рынках квот приходится иметь дело с виртуальными капитальными активами, так как никто не может владеть рыбой в море в истинном смысле понятий «владение» или «собственность».

² Огромное вымершее морское животное. В данном случае: государство, разрешившее торговлю квотами на биоресурсы

Во-вторых, иррациональность ситуации во многом вызвана недостаточностью знаний о законах функционирования морских экосистем и, как следствие, низкой достоверностью научных прогнозов, на основе которых определяются ОДУ и индивидуальные квоты, выставляемые на продажу. Учеными признается, что уровень погрешности сырьевых прогнозов вкуче с постоянным стремлением политиков завысить ОДУ в некоторых случаях ведет к превышению их на 50–100%. Однако, несмотря на высокий риск и низкую оправдываемость управленческих решений в рыболовстве, как только началась торговля квотами биоресурсов, появились опасные иллюзии относительно повышения устойчивости системы. В основе этих иллюзий лежит священная вера западных обывателей в банковские сертификаты и проценты, форму которых обрела «рыба в море».

И наконец, зыбкость политики, построенной на придании индивидуальным рыбным квотам статуса ценных бумаг, обусловлена тем, что она принималась на фоне четко выраженной тенденции уменьшения запасов рыб в прибрежных зонах Мирового океана. Вместе с истощением запасов обязательно происходит и утрата биоресурсами рыночной ценности как капитальных активов, что снижает возможности для окупаемости инвестиций в рыболовство, что, собственно, можно проиллюстрировать на примерах с цифрами.

Так, с 1960 г. за первые 20 лет интенсификации океанического промысла вылов на одно промысловое судно сократился более чем в 2 раза, а на единицу тоннажа брутто – в 2,5 раза. Тенденция снижения экономической эффективности промысла усилилась после обретения 200-мильными зонами национальной юрисдикции. Это явилось следствием не только истощения запасов, но и роста затрат на содержание «семерых с ложкой» (бюрократии, брокеров и других посредников, связанных с обслуживанием систем квот). Анализ эффективности рыболовства, выполненный в конце 90-х годов американскими исследователями, показал, что суммарные ежегодные издержки на содержание мирового рыбопромыслового флота (примерно 91 млрд долл. США) на 20 млрд долл. превышают рыночную стоимость улова. Убыточность флота компенсируется растущими субсидиями. Для обеспечения соответствия эксплуатационных расходов и доходов, а также отказа от субсидий мощ-

ность мирового флота должна быть уменьшена на 25 %. Если же соотнести необходимость обслуживания задолженности рыбаков по инвестициям с прогнозными оценками состояния запасов промысловых рыб, то мощность флота следует сократить уже не на четверть, а в 2 раза. Альтернативами сокращению флота могут быть рост цен на рыбу-сырец примерно на 70 % или же сокращение промысловых затрат на 43 %.

В условиях роста неустойчивости морских экосистем владелец рыбных квот не может быть уверен в получении постоянных дивидендов от приобретенного им права собственности так, как уверен в этом праве землевладелец, купивший в собственность участок земли. Ведь за рыбными квотами стоит лишь узаконенное **право ожидания** выловить установленный объем той или иной рыбы, хотя возможность этого ожидания стоит реальных и немалых денег.

Тем не менее, раз рыбные квоты обрели статус частного владения, рыбаки начали выстраивать планы выживания на длительную перспективу, и можно сказать, что истощенные биоресурсы стали играть особую роль в экономике. Их, как разменную монету, можно было пустить в дело мгновенно, тогда как отдачу от инвестиций на приобретение судов или промснаряжения следовало ждать несколько лет.

И поскольку мотивацию поступков держателей квот определяет прежде всего рыночная конкуренция (а не природоохранные цели), биоресурсы начали использоваться для получения кредитов под залог. В результате произошло обновление технических систем (рукотворных капитальных активов) и рост промысловых нагрузок (необходимы дополнительные уловы для оправдания инвестиций) на фоне дальнейшей деградации биоресурсов, т.е. обесценивания природного капитала. Таким способом из морских экосистем, у которых в политических кругах не оказалось адвокатов, стало выжиматься все, что необходимо для получения сиюминутных прибылей.

Однако, какими бы ошибочными ни были научные прогнозы, они, в конце концов, отражают факт предельного истощения ресурсов, в результате квоты на вылов уменьшаются, а вслед за этим рушатся выстроенные на зыбкой основе планы. Так, в Исландии в 1987 г. квота на вылов трески для владельцев малых судов («карликов») составляла 254 т, что равнялось 0,1 % ОДУ. В 1991 г. тресковая

квота для этого типа судов снизилась до 200 т, а в 1994 г. – до 106 т. Естественно, промысел из рентабельного превратился в убыточный, а судовладельцы, получившие кредиты банков для модернизации судов или приобретения дополнительных квот, оказались банкротами. Как свидетельствуют Г. Палласон и А. Хелгасон (Исландский университет), «сегодня озабоченные рыбаки оказались в одной компании с озабоченными банкирами», надеявшимися обогатиться за счет залоговых сделок.

Концентрация биоресурсов и политической власти в руках меньшинства

Индивидуальные квоты рассматриваются рыбаками как своего рода «семейное серебро», которое первым идет на продажу при наступлении трудных времен. В условиях необходимости оплачивать кредиты при одновременном росте эксплуатационных затрат такие времена для многих наступают очень быстро.

Подобной ситуацией не преминули воспользоваться состоятельные судовладельцы, нефтяные компании и банки, в долговые ловушки которых попали неплатежеспособные рыбаки. Основным способом устранения лишних (или, по терминологии инициаторов торговли квотами, «неэффективных») рыбаков было спекулятивное завышение цен на квоты при первичном приобретении или перекупке их. Это происходило даже в том случае, когда индивидуальные квоты были привязаны к промысловым судам, т.е. могли быть проданы только вместе с ними. Практика закрепления индивидуальных квот характерна для Исландии, Шотландии и Норвегии, при этом стоимость судовых квот достаточно велика. К примеру, в Шотландии рыбак, желающий приобрести право на промысел, должен две трети общей суммы инвестиций потратить на оплату лицензии (судовую квоту) и только треть – на стоимость самого судна. Но спекулянтов не останавливает такое соотношение. Существуют подтвержденные факты продажи судов по цене, превышающей в 2 или даже в 3 раза их реальную стоимость. Таким способом крупные судовладельцы в Исландии, т.е. стране, которая одной из первых ввела систему регулирования рыболовством на основе судовых квот (1984 г.), удвоили свои доли прав в рыболовстве уже за первые четыре года рыночных торгов биоресурсами. Даже несмотря на появившиеся вскоре ограничения на пря-

мую продажу квот, они находят косвенные способы для дальнейшей концентрации биоресурсов.

Аналогичная схема скупки квот впрямую стала господствующей и на рыбных аукционах в России, где намного завышались цены на так называемые «валютыемкие» объекты промысла уже на старте торгов, и в частности на камчатского краба и краба-стригуна опилио. Лоты на эти объекты промысла в 50 т стали основными на первичных аукционах и составили до 60 % от общего числа реализованных прав. По расчетам специалистов, чтобы оправдать экономически покупку лота на камчатского краба в размере 50 т при стартовой цене 78,3 тыс. руб/т, надо было выловить его в 3-4 раза больше, чем позволяло купленное право. По сути, в данном случае на торгах продавалось право на браконьерство.

Известно, что принятым в декабре 2004 г. Законом о рыболовстве запрещена свободная торговля квотами, которые закреплены за владельцами на 5 лет. Вместе с тем аукционная торговля сохраняется как для впервые вводимых объектов промысла и долей, вторично выставляемых на рынок, так и для долей, выставляемых на продажу самими пользователями. Торги по новым правилам, состоявшиеся в конце 2004 г., сохранили порочную практику скупки квот по спекулятивным ценам не рыбаками. Это произошло с продажей прав на вылов крабов в Баренцевом море, за приобретение которых разгорелась острая борьба. Первый лот при стартовой цене в 9 млн руб. был продан за 279 млн руб., другой лот при цене предложения в 1 млн руб. приобретен с молотка за 49 млн руб. И хотя лоты куплены российскими компаниями, кредиты на покупку предоставили иностранные банки. Не трудно догадаться, каким способом будут погашать эти кредиты.

Сегодня владельцы гигантских квот приобрели достаточную монополистическую мощь в навязывании политик и режимов рыболовства в глобальных масштабах. Они стали перекупщиками и квот на биоресурсы, и выловленной рыбы во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Это означает, что цены на мировом рыбном рынке формируются не столько спросом и предложением, сколько сговором монополистов. Затраты на скупку квот по завышенным ценам погашаются за счет кармана потребителя сырья.

(Продолжение следует.)