



Рыболовство и морские экосистемы в тисках финансовой фантазмагии

Анализ последствий торговли квотами на биоресурсы в развитых странах

(Окончание. Начало см. в «РХ», 2005, № 2)

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

Рассеивание рыбопромысловой ренты, рост конфликтов и социальной напряженности

Одним из веских доводов для введения политики торговли квотами было выявление рыночными методами истинной ренты стоимости биоресурсов в целях изъятия промысловой ренты в доход государства. Но, как оказалось, рыночные схемы установления рентного дохода не сработали, поэтому он мгновенно ушел в теневую сферу. Причиной этого стало то, что, как правило, затраты на добычу рыбы, отраженные в официальных отчетах, фиктивны, поскольку и рынок квот, и рынок добытой рыбы – это во многом бартерные сделки, при которых «руки заменяют деньги». Изъятия в методах установления ОДУ, пробелы официальной отчетности, сокрытие объемов вылова и истинных доходов не дают качественной информации, необходимой для регулирования рыболовства через систему рыночных механизмов и конкуренцию.

Такова уж специфика рыболовства: большие уловы и прибыль одного всегда означают меньшие уловы и доход для другого. При отсутствии иных правил рента накапливается у тех, кто обгонит других и первым выловит рыбу. Шансов обогнать, разумеется, всегда больше у владельцев супермощных судов и тех, кто имеет доступ к кредитам банков и другим финансовым источникам. Так что в их руках оказались не только квоты, но и рыбопромысловая рента, дающая возможность продолжать скупку квот по спекулятивному ценам.

Обладая гигантскими квотами, можно «стричь» ренту не только за счет возможности формирования монопольных цен на рыбных рынках, но и благодаря сдаче их долей в аренду «рыбакам по рождению» и недоплатам экипажам судов за их труд.

«Правительство США, передавшее практически безвозмездно в руки немногих то, что должно принадлежать обществу, – считает один из авторитетных американских ученых в области экономики природопользования профессор Калифорнийского университета М. Гэффни, – в одночасье превратило некоторых из скромных рыбаков в миллионеров и сделало из них пиявок-вымогателей. При этом дарованная немногим привилегия быть владельцами прав в рыболовстве оказалась настолько дорогостоящей, что на Аляске существуют документально подтвержденные случаи, когда обладатели прав присваивали до 70 % общей стоимости улова, оставляя только треть для экипажей судов, выполняющих всю работу по отлову рыбы и подвергающихся риску, неизбежному в рыболовстве».

Однако у рыбаков, утративших свои квоты, нет шансов вновь вернуться на промысел иным способом, как согласившись на самые унижайшие условия, в частности на аренду квот. В Исландии, к примеру, аренда квот, разрешенная в целях удовлетворения краткосрочных потребностей держателей крупных квот, превратилась в жесточайшую форму эксплуатации владельцев малых судов. Арендная плата значительно колеблется по сезо-

нам промысла, а также соответственно спросу и предложению. К примеру, к концу промыслового года, когда ощущается недостаток прав на вылов трески, арендные цены подскакивают до 70–80 % рыночной стоимости улова. Вследствие этого у арендаторов появляются огромные трудности с компенсацией издержек на промысел.

Но «аппетит приходит во время еды», и на смену краткосрочной аренды пришла долгосрочная, которая в среде рыбаков получила название «лов на других». Держатели крупных квот стали получать ренту, перестав самостоятельно заниматься рыболовством и передав это арендаторам, чьей задачей являлась поставка сырья перерабатывающим заводам, владельцами которых, как правило, были арендодатели. При «лове для других» рыбаки получали за свой труд оплату примерно на уровне 50–60 % от рыночной стоимости улова. Аренда привела к росту уровня эксплуатации и природных ресурсов, и наемного труда.

Вместе с тем рынки квот не существуют в социальном вакууме. И поскольку приватизация общих ресурсов спровоцировала классовое расслоение там, где раньше все обладали равными возможностями, в рыболовстве и связанной с ним береговой инфраструктуре резко обострились социальные проблемы. Протест против нарушения принципов справедливости и ухода больших денежных потоков при пользовании общенациональными ресурсами из-под контроля рыбаков и общественности выразился в многолетних острых дебатах в парламентах развитых стран и росте забастовочного движения. К примеру, на нескольких забастовках в Исландии, продолжавшихся неделями, недовольство рыбаков и общественности концентрацией прав на промысел в руках людей, ранее не имевших отношения к рыболовству, и снижением социальной отдачи от торговли квотами выражалось в терминах феодальных метафор: «квота-короли», «лорды моря», «лов для других», «крепостные рыбаки» и т.п. Главным лозунгом забастовок стал призыв: «Нет – наживе и спекуляции в море!»

И хотя экономисты-рыночники от власти пока не хотят слышать голоса протеста и, продолжая уповать на «невидимую руку» рынка, игнорируют социальные и этические проблемы, большинство рыбаков имеют иную точку зрения. Поэтому прогнозы зарубежных аналитиков, публикации которых использовались автором, сходятся в одном: при отсутствии общественной поддержки система торговли квотами, воспринимаемая рыбаками как высшее выражение аморальности и безнравственности, в конечном счете, должна рухнуть.

Крах прибрежного рыболовства

Бывший рыбак, консультант ООН и международных банков развития в Африке, Восточной Европе, Южной Америке, Азии и странах Тихоокеанского региона, а ныне ученый Дэвид Томпсон (Шотландия) сравнивает захват рыбопромысловых угодий посредством скупки квот с процессом захвата общинных пастбищ крупными землевладельцами и порабощением мелких

фермеров в Шотландии (XVIII век). Обоснования к подобной экспансии (*т.е. к приватизации общих биоресурсов – Г.Т.*), – пишет Томсон, – обычно выражаются в рыночных терминах «свободная внешняя торговля» или «экономическая эффективность». Однако на самом деле в происходящем мало что напоминает как свободу, так и эффективность... Единственное, что можно назвать эффективным, так это открывшаяся возможность быстрой концентрации доходов в меньшем числе рук». И далее он задает вопрос, который в то же время является ответом: так можно ли ждать справедливости от владельцев крупных капиталов из развитых стран, если их правительства, «призывая сограждан к справедливости и соблюдению гражданских прав, закрывают глаза на ужасающее положение собственных рыбаков»?!

Томсон констатирует, что скупка квот в его стране привела к тому, что «множество деревень, жители которых занимались прибрежным промыслом, сегодня смогли сохранить только пустующие помещения, где недавно проводились рыбные аукционы. Мастерские по ремонту судов, холодильники и магазины разорились. Лишь музеи напоминают о былом морском величии. Закопанные досками дома свидетельствуют о том, что здесь когда-то жили преуспевающие предприниматели... В этом не было никакой исторической потребности. Против местного населения объединились человеческая жадность и бюрократическая порочность, которые использовали и законодательство, и рыночное давление, чтобы истощить морские ресурсы, разрушить способ жизнедеятельности и уничтожить скромное, но социально важное малое рыболовство».

Аналогичное произошло и в других развитых странах. Оставив социальный распад и истощенные ресурсы у себя дома, получив от государств поддержку в виде субсидий, новоявленные «квота-короли» развернули супермощные суда к чужим берегам. По предварительным оценкам ФАО, скупка «биоресурсов в море» у стран третьего мира грозит безработицей для 12 млн рыбаков и 12–18 млн лиц, занятых торговлей и переработкой рыбы. Всего же могут лишиться традиционных и устойчивых доходов 100 млн людей. Поскольку многими из этих стран промысел чужих судов плохо контролируется по количеству, мощности и орудиям лова, то их прибрежным зонам также грозит опустошение. Борясь против траления, местные рыбаки стали даже устанавливать на дне железобетонные надолбы, причиняющие серьезный вред тралам. Однако борьбу с «квота-королями» выиграть трудно.

Вместе с тем малое рыболовство с позиции широко обсуждаемой в мире доктрины устойчивого развития, тесно связывающей проблемы сохранения окружающей среды с проблемами борьбы с бедностью и нищетой, имеет несомненные преимущества перед промыслом с использованием супермощного флота. Во-первых, малое рыболовство на единицу улова расходует намного меньше энергоресурсов, топлива и инвестиций. Во-вторых, оно не знает проблемы прилова и выбросов, т.е. намного эффективнее с природоохранной точки зрения. И в-третьих, имеет неоспоримо более высокий социальный статус, поскольку решает проблемы занятости и выживания для десятков миллионов людей, а не для десятков тысяч, как в случае с супертраулерами. Хотя, естественно, имеются веские доводы и в пользу промысла супермощными судами. Они выражаются показателями эффективности: нормой рентабельности (или процента на капитал), выловом на единицу промыслового усилия и т.п. То есть при сравнении эффективности современного высокотехнологичного промысла и малого рыболовства используются разные подходы. В первом случае во внимание принимается максимальный сиюминутный доход, обеспечивающий благополучие немногих. Вопросы обеспечения интересов будущих поколений при этом игнорируются. Во втором случае в оценках превалирует возможность

получения постоянного (пусть и невысокого) дохода и обеспечения продовольственной безопасности для большинства в долгосрочной перспективе.

Следует отметить, что аргументы об эффективности передачи квот в частную собственность базировались в основном на позициях судовладельцев, т.е. на эгоизме отдельных личностей. Этот примитивный подход к оценке экономической эффективности грешит в данном случае большими методологическими погрешностями. Эффект приватизации общих ресурсов должен определяться более широко и включать всевозможные комбинации доходов частных судовладельцев и рентных платежей (т.е. дохода общества), занятости, социального благополучия рыбацкого сообщества, а также критерии экологической устойчивости и т.д.

По оценкам ФАО, спрос на рыбу и рыбопродукты к 2030 г. удвоится по сравнению с текущим уровнем, если прибрежное рыболовство не получит соответствующую поддержку, хотя многие из ныне выживших рыбацких объединений в борьбе с «квота-королями» погибнут уже в ближайшие 30 лет. С учетом сложившейся ситуации ФАО приступила к разработке проекта международного соглашения об ограничении мощностей добывающего флота.

Усиление тенденций истощения биоресурсов

Торговля квотами означала переход от многовидового промысла к одновидовому, что стимулировало гонку за сверхприбылями при добыче одного объекта промысла. Это привело к «высокой сортировке» и росту выбросов за борт первоклассной пищевой рыбы, которая имела более низкую рыночную цену или являлась нецелевым объектом промысла. В результате объемы выброса в некоторых странах – членах ЕС сравнялись с объемами рыбы, поставляемой на берег, а проблема перелова значительно обострилась по сравнению с исторически господствовавшим режимом открытого доступа. Имеет смысл напомнить, что в системах регулирования рыболовства, где доступ ограничивался только по числу и типу орудий лова, промысловым усилиям и времени нахождения на промысле, максимизация прибыли достигалась за счет вылова и реализации всего улова, а случаи выброса были связаны с отходами при разделке рыбы. Поэтому рыбаки все чаще высказывают недоумение, почему в многовидовом рыболовстве управленцы из ЕС продолжают придерживаться схем регулирования рыболовства, выстроенных на лимитировании промысла отдельных видов, хотя эти схемы в условиях торговли «рыбой в море» перестали соответствовать требованиям экосистемного и предупредительного подходов, признанных ключевыми в концепции устойчивого рыболовства.

По оценкам ФАО, суммарные выбросы сегодня достигли огромных величин – примерно 20 млн т, что превышает пятую часть мирового улова. Выбросы называются одной из главных причин усиления тенденции к истощению запасов: если к моменту введения рынков квот перелов коснулся половины основных объектов промысла, то за следующее десятилетие появились свидетельства о перелове 2/3 морских биоресурсов.

Поиск новой философии регулирования рыболовства

Анализ причин кризисных явлений в мировом рыболовстве после перехода их под национальную юрисдикцию показал, что сегодня в мире не существует эффективных систем контроля использования биоресурсов и «правильных» способов распределения прав на промысле. Многие аналитики придерживаются мнения: океан неделим и при охране морских биоресурсов должны существовать единые правила для рыбаков всего мира, однако сами принципы доступа к ресурсам и организации промысла должны различаться по странам. «Как для разных людей не подходит один размер костюма, – пишет А. Чарлес, – так и в мировом рыболовстве не существует политики, которая бы могла

применяться повсеместно по единому шаблону. Это обусловлено сложностью регулирования рыболовства в силу огромных различий биологических, экономических и социальных условий промыслов». Поэтому при формировании прав пользования и отношений собственности, когда их объектами являются водные биоресурсы, считает он, следует исходить из того, что «во всех обществах имеется некоторое различие... между правами регулировать, контролировать, распределять и представлять в собственности биоресурсы, с одной стороны, и обязанностью бережного отношения к объекту собственности при реализации прав пользования – с другой».

Поскольку существуют множественные доказательства, что преобладающая сегодня в мире система регулирования рыболовства уже дала далеко идущие отрицательные последствия, все чаще звучат призывы ее пересмотра и поиска новой философии управления, более свойственной принципам устойчивого рыболовства. Эта философия во многом связывается с системами саморегулирования рыболовства, которые могут быть созданы на уровне объединений прибрежного рыболовства (в пределах 50 миль), объединений крупных судов, ведущих промысел за пределами 50 миль и даже в границах промыслового бассейна.

В последних работах многих американских и канадских ученых появились убедительные обоснования относительно необходимости более широкого использования институтов саморегулирования в рыболовстве, т.е. о передаче функций управления на места. Ведется поиск не только способов их правового оформления, но и путей развития и поддержания системы саморегулирования рыболовства в долгосрочной перспективе. «Задача саморегулирования, – считают К. Фолк и Ф. Беркес, – состоит в том, чтобы институциональные нормы стали более разнообразными и отзывчивыми на обратные связи естественных и социальных систем. Это сделает управление более гибким для реагирования на экологические возмущения». Такие институты, по мнению исследователей, более всего способны обеспечить управление, свойственное специфике рыболовства, и преодолеть проблемы высокого риска, связанные с излишней его централизацией. Ибо в этом случае заинтересованные рыбаки смогут оптимально разрешать конфликты, налаживать контроль промысловых усилий и сдачи уловов на берегу, препятствовать перегрузке уловов на другие суда в море и контрабанде, а также значительно снизить затраты, связанные с внедрением сложных систем контроля (типа спутниковых) или постоянного размещения наблюдателей на каждом судне.

В этом их взгляды сходятся с мнением большинства рыбаков, которое выразил, обращаясь к правительству Великобритании, Хью Аллен: «Дайте нам, объединениям рыбаков, хотя бы половину той суммы, которая сегодня идет на содержание бюрократии, и вы увидите, что мы сможем управлять и контролировать запасы рыбы эффективнее. Мы не просим начинать преобразования с чистого листа, хотя нам и не нравится система квот. Однако мы глубоко увязли в ней. И все же позвоьте взять систему квот в руки самих рыбаков, и мы сможем справиться с делом охраны запасов лучше».

Обычно в качестве образца саморегулируемого рыболовства называется прибрежное рыболовство в странах Африки, Азии и Индонезии. Однако уже есть факты, когда и в развитых странах институты саморегулирования привели к более рациональному использованию ресурсов, чем это делает централизованное руководство. В качестве примера можно назвать повторное открытие промысла трески в 1997 г. в зал. Святого Лаврентия (Канада).

В целях повышения гибкости реагирования на промысловую ситуацию в условиях низкой достоверности сырьевых прогнозов при принятии управленческих решений предлагается ис-

пользовать наряду с научными знаниями традиционные экологические знания, т.е. знания самих рыбаков и местного населения. Ф. Беркес (США) определяет традиционные экологические знания (*ТЕК*) как «интеграцию совокупности знаний, практики и веры, развитых адаптивными процессами и передаваемых поколениями в виде культуры отношений людей и всех живых существ друг с другом и с окружающей их природной средой».

Обсуждая ошибки товаризации квот, нельзя не отметить, что появились симптомы движения вспять от рынков квот. Так, в штате Аляска, где скупка квот монополистами лишала рыбацкие общины будущего, правительство передало их прибрежным объединениям. Квоты приобрели статус постоянных, без права продажи. В Шетланде (Шотландия) рыбные квоты стали скупаться за счет резервного фонда нефтяных компаний и передаваться рыбакам в аренду по самым низким ставкам (примерно 9 % от уровня годового дохода). Это позволяет рыбакам, особенно молодым, возвращаться на промысел.

Однако на пути движения вспять от рынков квот уже воздвигнуты огромные препятствия. Их возвели те, кто строит благополучие на приватизации ренты. Поэтому России столь важно не повторять чужие ошибки.

Резюме

Зарубежный опыт свидетельствует, что ошибки политики торговли квотами привели к множеству негативных экономических, социальных и экологических последствий. Многие опасения, выраженные оппонентами этой политики в вопросах, сформулированных выше, как показала практика рынков квот, действительно, не имеют рыночного ответа и предполагают не только повышение роли государственного регулирования промыслами при наличии функций этого регулирования, но и переход к саморегулированию. Это обусловлено тем, что в рыболовстве исторически присутствуют ценности, значение которых выше накопленного капитала. К ним можно отнести чувство профессиональной солидарности и гордость за принадлежность к мужественному, связанному с огромным риском, но социально важному, овеянному романтикой труду. Но именно эти ценности рухнули под натиском рынка, превратив рыбаков в глазах общественности в заурядных пиратов и браконьеров. Большинство рыбаков Канады, США, Великобритании, Исландии, Испании, Новой Зеландии, как и большинство рыбаков России, не против введения ограничений на промысел в виде лицензий и квот. Они против придания им любого финансового статуса, спекуляции квотами и роста затрат на содержание бюрократии.

Россия стремится в ВТО. Это значит, что шаблоны в рыболовстве, навязанные извне, и нагрузка на биоресурсы в ИЭЗ России могут возрасти. Поэтому российские политики должны проявить предельную осторожность, принимая решения о переходе к вторичному рынку квот. В отличие от развитых стран у России нет возможности исправлять ошибки политиков за счет субсидий.

Анализ показал, что за рубежом нет эффективных методов регулирования рыболовства в ИЭЗ, соответствующих концепции устойчивого рыболовства. С учетом этого роль государства в сложный для российского рыболовства период заключается не в навязывании чуждых систем, а в поиске формы и прав пользования биоресурсами с учетом предпочтений самих рыбаков (владельцев крупных, средних и малых судов, членов экипажей, прибрежных рыбацких объединений и т.д.), других заинтересованных сторон единого рыбохозяйственного комплекса, а также общества в целом. Политика в рыболовстве должна строиться с учетом состояния экосистем прибрежных морей, истории развития национального рыболовства, культуры и традиций. В этой истории много славных и поучительных страниц.