



Возможен ли нормальный диалог власти и рыбаков?

Опыт Норвегии свидетельствует: возможен



Г.Д. Титова – НИЦ экологической безопасности РАН, Санкт-Петербург

В статьях, опубликованных во 2 и 3-м номерах нашего журнала, автор дал анализ последствий торговли квотами биоресурсов и других пагубных проявлений передачи рыболовства в «невидимые руки» рынка. В развитых странах, опыт которых так усердно копирует Правительство России, ошибки в политике регулирования рыболовства привели не только к росту теневых оборотов и браконьерства, разрушению уклада жизни прибрежных рыбацких общин и ускорению темпов деградации морских экосистем, но и к утрате доверия рыбацкого сообщества к действиям власти.

Возобладание на промысле рыночных мотиваций, отказ государства от регулирования рентных потоков в рыболовстве стали причиной роста выбросов за борт малоценных нецелевых объектов промысла и маломерной рыбы, что происходит при росте дефицита белков животного происхождения. По оценкам ФАО, суммарные выбросы сегодня достигли огромных величин и составляют около 20 млн т, что превышает пятую часть мирового улова. Особенно преуспевают в этом страны – члены ЕСВ, в связи с чем в 1999 г. Европарламент поручил португальским экспертам проанализировать причины прилова и выбросов и разработать меры по борьбе с этим явлением в рыболовстве. Эксперты подтвердили, что именно жесткая рыночная конкуренция и погоня за сверхприбылями вынуждают рыбаков заниматься «высокой сортировкой» и избавляться от рыбы низкой рыночной стоимости, реализация которой не оправдывает затрат на добычу. Среди других причин они называют существующие проблемы в рыбном законодательстве и несовершенство действующих правил рыболовства (см.: *Study on the problem of discards in Fisheries // Draft Final Report, No. EP/IV/B/STOA/98/1701. Portugal, 1999. From: <http://www.megapesca.com/stoapo~2.htm>*).

Исследователи считают, что для снижения объемов выбросов в ряде случаев требуется уменьшение рыночных мотиваций при добыче водных биоресурсов и более жесткое вмешательство государства в рыбохозяйственную деятельность. Должны быть созданы серьезные экономические побуждения для хранения и переработки рыбы, имеющей низкую норму рентабельности или невысокий спрос на рынке, для чего необходимо изменить целевую направленность субсидий в рыбохозяйственном комплексе. Пока же среди развитых стран только правительство Норвегии предприняло практические меры для сокращения прилова и выбросов, но ради этого оно пошло на применение явно нерыночных методов. Португальские эксперты привлекают внимание Европарламента к необходимости более внимательного изучения опыта регулирования рыболовства в Норвегии, который разительно отличается от практики англоговорящих стран. Автор полагает, что и российским властям стоит прислушаться к советам португальцев, поскольку Норвегия относится к тем немногочисленным странам, которым удалось обеспечить оптимальный диалог власти и рыбаков. И достигнуто это тем, что при переходе к новому правовому режиму промысла в ИЭЗ норвежцы не стали быстро ломать культуру и традиции рыболовства и жить по чужой подсказке.

Власти Норвегии сохранили не только высокую роль государства в управлении рыболовством, но и другие традиции управления: заботу об уровне доходности рыболовства, поддержку развития рыболовства субсидиями (начиная с 1960 г.), контроль над оборотом рыбы и рыбопродуктов, контроль уровня цен на рыбопродукты и минимальных закупочных цен на рыбу-сырец. Такое внимание к рыболовству

объяснимо: рыбный сектор играл и продолжает играть важную роль в хозяйственном комплексе страны и от его благополучия зависит стабильность экономики в целом.

Режим открытого доступа к ресурсам господствовал в Норвегии практически до конца 80-х годов. Ограничение уловов квотами распространялось только на наиболее производительный траловый промысел. С 1987 г. уровень добычи был лимитирован общей национальной квотой, объем которой определяется международными соглашениями. Проблема регулирования промысла с помощью квот возникла в самом конце 80-х годов, когда обозначился перелом основных объектов промысла и разразился тресковый кризис.

К началу 90-х годов меры жесткого государственного регулирования рыболовства и значительные суммы, направленные на его субсидирование, стали волновать общество, и норвежским правительством был принят курс на некоторое снижение уровня присутствия государства в рыбной промышленности.

Вместе с тем, выстраивая новую политику рыболовства с ограниченным доступом к рыбным ресурсам и принимая меры к тому, чтобы рост доходов в большей мере обеспечивался рыночной конкуренцией, государство сохранило за собой достаточно прав для вмешательства в рыбохозяйственную деятельность. Власти Норвегии исходили из того, что если побудительным мотивом к деятельности станут только рыночная конкуренция и максимизация частной прибыли, то любое изменение промысловых запасов может вызвать значительное социальное напряжение по всей рыбохозяйственной цепочке. С учетом этого функции государства в области регулирования промысла ВБР были направлены на максимальное сглаживание возможностей возникновения конфликтов среди рыбаков в борьбе за ресурсы, для чего рыночные механизмы в рыболовстве были введены в жесткие институциональные рамки.



Принимая новые правила регулирования рыболовства, государство сохранило за собой не только контроль за процедурой распределения квот и ценами, но и контроль над внешней торговлей и потоками финансовых ресурсов в отрасли. При распределении прибыли от экспорта рыбы, на который сегодня приходится 9/10 от общего улова, преобладают общенациональные интересы. Вся выловленная рыба подлежит регистрации на берегу. Это позволяет Норвегии накапливать финансовые резервы для повышения устойчивости национальной рыболовства и рыбной промышленности в целом.

Ключевым моментом введения норвежской системы управления рыбными квотами было стремление к справедливому использованию природных благ при тенденции их быстрого сокращения. Ограничение свободы рыболовства было компенсировано сохранением за профессиональными рыбаками преимущественного права на участие в промысле и получение квот. На протяжении 90-х годов преобладало долгосрочное закрепление квот в целях сохранения единой системы управления добычей тресковых, являющихся основными объектами промысла. По норвежской схеме, общая национальная квота, установленная международными соглашениями, вначале распределяется по группам промысловых судов в зависимости от их длины, а затем групповая квота пропорционально распределяется по судовладельцам (*Holm P. & Ranæs S.A., 1996*). Общенациональную квоту делит Норвежский совет по рыболовству, созданный при Министерстве рыболовства, в состав которого входят представители всех групп судов. Здесь ежегодно не только происходят острые дебаты, но и устраняются потенциально возможные конфликты на промысле. Процедура распределения групповых квот среди судовладельцев обычно не вызывает нареканий, поскольку ее мотивы понятны всем заинтересованным сторонам.

Преобразования системы управления рыбной промышленностью в Норвегии не носили одномоментного характера. На первой фазе была устранена жесткая система товарооборота в отрасли и изменен порядок взаимоотношений между продавцом и покупателем рыбного сырья. К 1994 г. исчез и государственный контроль цен на рыбопродукты. Однако первичный рынок сырья не претерпел существенных изменений, поскольку государство сохранило за собой право на регулирование экспорта, считая это главным условием для устойчивого рыболовства. К тому же за государством осталось и право на установление уровня минимальных закупочных цен на рыбу-сырец, которые к середине 90-х годов, как и вся система рыбного товарооборота, стали напрямую зависеть от цен на международном рынке (*Holm P., 1995*).

Нужно сказать, что в практике установления минимальных закупочных цен на рыбу-сырец Норвегия не одинока. Страны – члены ЕС также регулируют внутренние цены на рыбу через программы: поддержки минимальных цен; устранения избыточных поставок на рынок; оплаты затрат, связанных с хранением рыбы (*Milazzo M.J., 1997*).

По норвежскому законодательству, государство регулирует среднюю норму прибыли по отрасли (и за счет этого изымает промысловую ренту), применяет ощутимые экономические санкции против роста числа посредников в цепях сбыта рыбы и рыбопродукции, контролирует (а при необходимости и диктует) экспортные цены.

При подобной системе судовладельцы ограничены в возможностях бесконтрольного наращивания доходов. Однако они мирятся с таким положением, поскольку в их глазах – это единственный путь к сохранению рыбных запасов и устойчивому рыболовству. Ведь рост прибыли, если оставить в стороне дополнительный эффект от модернизации флота и орудий лова, может быть обеспечен только за счет роста вылова каждым судном (что достаточно проблематично при наличии общего лимита) или за счет снижения числа судов на промысле (что увеличивает квоту вылова на судно).

Тот факт, что государство не упустило финансовые рычаги в управлении рыболовством, позволяет ему проводить в жизнь планомерную политику уменьшения мощностей промыслового флота посредством выплаты денежных пособий судовладельцам за вывод судов из промысла. Выплаты производятся из Государственного фонда развития экономической деятельности регионов и носят единовременный характер. Судовладелец, получивший пособие, вместе с ним лишается и права на дальнейшее участие в промысле (*Иванов И.В., 2001*).

Норвегия – единственная из развитых стран, где система борьбы с приловом и выбросами стала неотъемлемой частью национальной

политики регулирования рыболовства. Эта система успешно применяется в малом пелагическом рыболовстве для преодоления проблемы «высокой сортировки» и «сохранения высоких рыночных цен». Норвежские власти разрешили приемку-сдачу на берегу прилова целевых (ценных) объектов промысла, имеющих размер ниже установленного правилами рыболовства, если этот прилов обусловлен объективными причинами. Для борьбы с выбросами нецелевых (малоценных) рыб были введены специальные экономические стимулы.

Как считают упоминавшиеся выше аналитики из континентальной Европы, успешной борьбе с выбросами способствует то обстоятельство, что в Норвегии сложилась своеобразная культура взаимоотношений между правительством и рыбаками, основанная на доверии рыбаков к власти и уверенности в том, что власть действует им во благо. Благодаря этому доверию удалось внедрить систему взаимосвязанных технических, экономических, запретительных и контрольно-учетных мер, которые легко осуществимы и понятны рыбакам.

Технические меры, сохраняя традиционные правила рыболовства (ограничения по типу орудий лова, размеру ячеи и т.д.), включают в себя предписания по использованию при тралении сортировочных решеток, акустических приборов для отпугивания рыбы и иных мер, направленных на повышение селективности промысла. Эти предписания подкрепляются субсидиями и приоритетным доступом в зоны, где действуют те или иные нормы ограничения промысла.

Экономические меры направлены, прежде всего, на создание соответствующей береговой инфраструктуры для приемки и переработки прилова и нецелевых объектов промысла. В Норвегии хорошо понимают, что политика борьбы со сбросами не даст ожидаемого эффекта без рынка для маломерной и малоценной рыбы. Для создания такого рынка предусмотрена система компенсации рыбакам затрат, связанных с операциями по хранению и доставке малоценной рыбы на пункты приема. Одновременно с этим действуют экономические стимулы, нацеленные на максимально возможное использование прилова для выработки пищевых рыбопродуктов. Остальная маломерная рыба направляется на кормовую муку. К сбыту рыбы низкой рыночной стоимости подключены специализированные коммерческие организации.

Запретительные меры включают полное или частичное закрытие промысла на участках, где уровень прилова молоди или маломерной рыбы большинством судов превышает установленную норму (как правило, 15 %). Размеры закрытых участков варьируют от сотен квадратных километров (например, при промысле креветки) до 1–2 км² – в маленьких фиордах.

С инициативой о закрытии промысла выступают сами рыбаки, предоставляя береговым службам информацию о росте и причинах приловов нецелевых объектов. Следует отметить, что эти новации нашли поддержку у большей части рыбаков, поэтому информированные береговые службы рыбоохраны о чрезмерных приловах – это не какая-то исключительная реакция одиночек, а поведение большинства участников промысла.

При наличии на промысле современной системы связи норвежские береговые службы способны ввести закрытие района промысла эффективно и быстро – за 24 ч.

После наступления запрета на промысел рыбаки должны оперативно удалиться от закрытой зоны, по крайней мере, на 5 миль, до



возобновления промысла. И если при открытии зоны ситуация с приловом не меняется, процедура закрытия повторяется. Однако в ряде случаев для некоторых судов сохраняется режим льготного доступа в закрытые районы промысла. Льгота предоставляется судам, которые применяют специальные технические средства для сокращения прилова. Другой довод для получения льготы – идеальное состояние с ведением промысловой отчетности и гарантии сохранения прилова для последующей сдачи на берегу.

Контрольно-учетные меры обеспечивают успех политики борьбы со сбросами, поскольку менеджеры, принимающие решения, обладают наиболее полной информацией по видовой и размерной структуре уловов по каждому судну и участку промысла. Естественно, наивно полагаться только на дисциплинированность рыбаков. Эта дисциплинированность поддерживается присутствием на борту некоторых судов наблюдателей, выборочными проверками патрульных служб, сверкой структуры уловов с контрольными уловами научных организаций и жесткими предписаниями для капитанов сообщать обо всех случаях прилова и сбросов.

Дисциплинирует промысел и применение своеобразных штрафов и наказаний для судов, нарушающих общие предписания. Требование обязательной регистрации всей выловленной рыбы на берегу позволяет контролировать структуру улова по составу и размеру. Поэтому, если рыбаки предъявляют улов, состоящий только из рыбы большого размера, он пересчитывается на текущую размерную структуру уловов в данной зоне промысла и квота автоматически уменьшается на объем маломерной рыбы, который, считается, рыбаки сбросили как нежелательный прилов. Такие корректировки квоты устраняют желание сбрасывать рыбу низкой рыночной стоимости.

Португальские аналитики считают, что Норвегии повезло в том плане, что в местах традиционного промысла норвежских рыбаков нет столь высокой концентрации судов из разных стран, какая, к примеру, существует в Северном море. Они пришли к заключению, что для эффективного проведения политики борьбы со сбросами в странах – членах ЕС (включая использование таких мер, как временное закрытие зон промысла) должно существовать два главных предварительных условия: наличие оперативной системы информационного оповещения о приловах и сбросах и возможность децентрализованного принятия решений о закрытии районов промысла на национальном или региональном уровнях. Речь идет о делегировании этих полномочий местным комиссиям, включающим представителей всех заинтересованных организаций.

Следует отметить, что успеху рыбохозяйственных преобразований в Норвегии во многом способствует отработанная за многие годы практика ведения ежегодных переговоров заинтересованными сторонами (рыбаки – рыбопереработчики – представители тор-

говли) по согласованию уровня минимальных цен на закупку рыбы-сырца. Принципиальные положения этого механизма были определены законом о рыбном сырце, принятом в 1931 г., и его последующими редакциями. Сегодня минимальная цена на рыбу-сырец устанавливается, исходя из спроса и предложения не только на внутреннем, но и на внешнем рынках, изучением которых занимается Совет по экспорту при Министерстве рыболовства, а также с учетом прогноза добычи рыбы и объемов рыбозахвата. Установленные цены фиксируются протоколом переговоров с указанием срока действия цен. Государство выступает гарантом этой системы. По инициативе одной из сторон может быть созвана внеочередная встреча по поводу пересмотра или продления действия цен с участием всех заинтересованных сторон.

Аналогичные системы жесткого государственного управления рыболовством до конца 80-х годов действовали в Финляндии и Швеции (Хилден М., Миквитц П., 1991). Финских политиков и исследователей в начале 90-х годов волновали негативные последствия отказа от этих систем в связи с вступлением Финляндии в ЕС. Как показало время, худшие опасения оправдались: финские рыбаки сегодня познали, что такое безработица. В особенно тяжелом положении оказались население архипелагов и прибрежные общины, для которых рыболовство являлось и является одним из основных видов деятельности. На финский рынок хлынули рыба и рыбопродукты из других стран, ограничив возможности реализации улова собственными рыбаками.

Очевидно, норвежцы потому и не торопятся с вступлением в ЕС, что одним из его условий станет отказ от действующей системы регулирования рыболовства. Норвежские политики пристально следят за процессами в странах ЕС и пока не видят особых выгод от возможного вступления. Вместе с тем они опасаются остаться в изоляции (Holm P., 1995). Очень хотелось бы надеяться, что аналогичную заботу о своих рыбаках проявят российские политики, всеми силами стремящиеся вступить в ВТО.

Ниже приводится сравнение норвежской и российской систем государственного регулирования рыболовства (таблица), из которого можно сделать вывод о том, что в Норвегии первичный рынок сырья, включая экспорт продукции, находится под контролем государства, что позволяет норвежцам значительно снизить уровень противоправных сделок в рыболовстве. В российской системе рыболовства, не в пример норвежской, государство устранилось от заботы о судьбе как рыбаков, так и рыбных запасов. Поэтому на рыбных промыслах возобладал дух пиратства, о котором в последнее время так много говорится и в структурах власти, и в СМИ. К сожалению, за жаркими обсуждениями в правительстве и парламенте реальные дела по искоренению рыбной вакханалии не следуют.

Сравнение функций государственного регулирования рыболовства в России и Норвегии

Функция	Россия	Норвегия
Регулирование цен	<p>Государство не регулирует цены на рыбу-сырец.</p> <p>У рыбаков нет обязательств по поставкам и регистрации уловов на берегу.</p> <p>Государство не контролирует услуги посреднических организаций по продаже рыбы и рыбопродуктов.</p>	<p>За государством законодательно закреплено право на установление минимальных закупочных цен на рыбу-сырец.</p> <p>Законодательно закреплена обязанность рыбаков поставлять и регистрировать улов на берегу, запрещена продажа уловов в открытом море.</p> <p>Устанавливается торговая наценка на посреднические операции по продаже рыбы и рыбопродуктов.</p>
Контроль экспорта	<p>Экспорт продукции не регламентирован. Рыбак принимает решения самостоятельно, ориентируясь на собственные сиюминутные выгоды.</p> <p>Исследования рынков в целях содействия рыбакам не производится.</p> <p>Государство устранилось от защиты интересов рыбаков на международном рынке.</p>	<p>Экспорт рыбы контролируется Советом по экспорту при Министерстве рыболовства, который обладает рекомендательными функциями. Вместе с тем без санкции Совета не допускается самостоятельный выход рыбаков на международный рынок.</p> <p>Совет по экспорту при том же Министерстве проводит изучение рынков сбыта, готовит маркетинговые акции, занимается консультационной деятельностью, предоставляет информацию экспортерам.</p> <p>Страна имеет квоту на поставку рыбы и рыбопродукции в страны – члены ЕС, что дает отрасли право на льготные условия по сбыту продукции.</p>