

ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ МОРСКОЙ РЫБОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

В.К. Зиланов – академик Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности (МАНЭБ), председатель рыбохозяйственного комплекса Ассоциации «Северо-Запад»

Понятия «рыболовная политика», «рыбохозяйственная политика», «морская рыболовная политика» широко применяются в практической деятельности государств с развитым рыбным хозяйством, и особенно морским рыболовством, которые используют морские живые ресурсы в различных районах Мирового океана.

Морская рыболовная политика детально исследуется в ряде теоретических работ ведущих зарубежных и отечественных ученых, а ее положения становятся предметом обсуждения многочисленных международных конференций, форумов и находят отражение в различных документах, включая документы Организации Объединенных Наций, конвенциях, многосторонних и двусторонних международных договоренностях.

Положения рыболовной политики включают в программы различных партий и движений, претендующих на власть в той или иной стране; она является, как правило, одной из составных частей в программах политико-экономического развития государств на перспективу.

Основа для формирования морской рыболовной политики того или иного государства – общепризнанные принципы и нормы международного права в этой области, теоретические разработки и практический опыт по управлению морскими живыми ресурсами, соответствующие знания по биологии, экологии, экономике, праву, а также исторические и традиционные особенности развития морского рыболовства и национального законодательства.



В Советском Союзе формирование рыбохозяйственной политики осуществлялось на высшем политическом уровне – на съездах правящей в то время Коммунистической партии, Политбюро ЦК КПСС, а ее положения в виде программ развития отрасли отражались в пятилетних планах развития страны, утверждаемых ЦК КПСС и Правительством страны. В качестве механизмов по реализации рыбохозяйственной политики использовались государственные органы союзного и республиканского уровня, и прежде всего Министерство рыбного хозяйства Советского Союза, имевшее сильную вертикальную структуру управления отраслью, а также государственные объединения, предприятия, организации, научно-исследовательские институты, учебные заведения и кооперативно-колхозные хозяйства, осуществляющие свою деятельность в рыбохозяйственной области. Анализ развития рыбного хозяйства Советского Союза за период 1917–1990 гг. показывает, что при всех известных недостатках и издержках, основные цели, отражаемые в рыбохозяйственной политике, как правило, достигались.

В новейшей истории России, насчитывающей всего десятилетний период, который проходил в условиях хаотичного реформирования политической и экономической системы к демократическому обществу и либе-

ральным рыночным отношениям, разработка рыбохозяйственной политики, как целостной системы взглядов, не велась. В этот период в практическом плане осуществлялись только отдельные ее положения фрагментарного характера и то без учета соответствующего собственного и мирового опыта, особенно стран с развитыми рыночными отношениями и устойчивым морским рыболовством. Полагаю, это явилось одной из причин наряду с другими, по которым утвержденная Правительством России 18 сентября 1995 г. Федеральная «Программа развития рыбного хозяйства Российской Федерации до 2000 г. «Рыба» основных своих целей не достигла. Она не создала главного – устойчивости в развитии рыбного хозяйства, удовлетворения спроса на внутреннем рынке страны рыбной продукцией отечественного производства. Более того, весь «рыбохозяйственный комплекс» (так его продолжают именовать многие отечественные специалисты и ученые и которого, по моему глубокому убеждению, уже давно не существует, так как он объективно в рыночных условиях распался на отдельные самостоятельные направления хозяйственной деятельности: добывающий, перерабатывающий, сбытовой, торговый сектора и т.д.), и особенно морское рыболовство, за десятилетний период реформирования и функционирования программы «Рыба» оказались в кризисном состоянии. Последнее признается как рядом ведущих ученых, специалистов отрасли, так и официальными правительственными кругами*.

Вероятно, учитывая все это Правительство России в ходе своих трех специальных заседаний, проведенных в 1999–2000 гг., на которых рассматривалось положение дел в рыбном хозяйстве страны, приняло решение о разработке новой специальной программы «Стратегии развития рыбного хозяйства России на период 2001–2010 годы». Однако, прежде чем приступить к разработке «Стратегии развития», необходимо, исходя из общепринятой методологии (концепция – стратегия – программа действия), определиться в первую очередь в концептуальном плане с основами рыболовной политики России, и прежде всего с ее морской составляющей, которая являет-

*См.: Оленышев С.П., Жуков В.А., Маркусова Н.И., Антонов С.Г., Кокарев Ю.Н., Зиланов В.К., Ефремов А.С. Роль рыбной отрасли в обеспечении продовольственной безопасности России и формировании доходной части федерального бюджета. – М., 1999; Азизов Я.М., Студенцкий С.А., Шлапаченков Ю.А. Рыбное хозяйство России на рубеже веков. – М., 2000; Котенов Ю.Н. Проблемы отечественного рыболовства. Пути выхода из кризиса // Рыболовство России, 2000. № 3.; Шевченко В.В., Никоноров И.В., Никоноров С.И. Проблемы российского рыболовства и возможные пути и разрешения // Вопросы рыболовства. 2000. Т. I, № 1; Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М., 2000.

ся ведущей в настоящее время и останется таковой на перспективу и в XXI в. Однако этот аспект, к сожалению, пока не учитывается соответствующими государственными и правительственными структурами, отвечающими за рыбохозяйственную деятельность. Между тем при рассмотрении на государственном уровне такой важной для России проблемы, как развитие ее морской деятельности в Мировом океане, в первоочередном порядке была разработана и одобрена 17 января 1997 г. Президентом России «Концепция федеральной целевой программы «Мировой океан», и только после этого стало возможным осуществлять разработку самой целевой программы «Мировой океан». Аналогичная методология использована и при решении других крупных государственных проблем — в области внешней политики, национальной безопасности, здравоохранения, топливно-энергетического комплекса, сельского хозяйства и т.д.

В упомянутой выше Концепции Федеральной целевой программы «Мировой океан» рассмотрены наряду с другими проблемы, касающиеся использования биологических ресурсов Мирового океана*.

Между тем в настоящее время назрела необходимость с учетом произошедших глобальных изменений в мировом морском рыболовстве и в ходе реформирования российского морского рыболовства, разработать и принять на государственном уровне специальную «Концепцию морской рыболовной политики России», на основе которой в последующем могли бы быть разработаны Стратегия и Программа развития морского рыболовства России на перспективу не менее чем на 15–20 лет. Такой длительный срок вызван особенностями формирования сырьевой базы рыболовства и производственных мощностей. В целях восполнения этого пробела ниже предлагаются «Основы концепции морской рыболовной политики России» (далее по тексту — Концепция), которые, не претендуя на последнее слово в этой области, надеюсь, привлекут внимание специалистов, ученых для углубления и уточнения ее положений, а госструктуры — для соответствующей разработки и принятия в качестве специального документа.

Структура Концепции, полагаю, должна включать следующие разделы:

общие положения;

основные тенденции в развитии мирового морского рыболовства и морской рыболовной политики прибрежных государств;

характеристику состояния морского рыболовства России;

цели и задачи морской рыболовной политики;

формирование устойчивой сырьевой базы морского рыболовства;

эффективное управление, мониторинг морских живых ресурсов и национальный, международный контроль за морским рыболовством;

международное сотрудничество на глобальном и региональных уровнях в области морского рыболовства;

механизмы обеспечения реализации морской рыболовной политики.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Под морской рыболовной политикой России в данной работе понимается совокупность мер политического, правового, экономического, научного, биологического, экологического, информационного, социального характера, направленных на ответственное управление морскими живыми ресурсами, включая их сохранение и оптимальное использование, в целях устойчивого развития морского рыболовства (добычи) отечественным флотом в своей 200-мильной исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе и в различных районах Мирового океана, а также направленная деятельность по формированию мариккультуры в прибрежных морских водах России как составной части сырьевой базы морского рыболовства.

Правовую базу Концепции составляют Конституция Российской Федерации, Концепция национальной безопасности Рос-

сийской Федерации, Концепция внешней политики Российской Федерации, Концепция федеральной целевой программы «Мировой океан», федеральные законы, другие нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность морского рыболовства и мариккультуры, а также ратифицированные Россией соответствующие международные конвенции, многосторонние и двусторонние договоренности. Среди последних такие, как Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г. и целый ряд других. Кроме того, при разработке Концепции приняты во внимание ряд международных документов, которые Россия по тем или иным соображениям не подписала, либо, подписав, пока не ратифицировала. К ним относятся Соглашение о содействии соблюдению рыболовными судами в открытом море международных мер сохранения ресурсов и управления ими 1993 г., Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г. и ряд других.

Положения Концепции реализуются посредством разработки и осуществления Стратегии и Программ развития морского рыболовства России, которыми, в свою очередь, так же как и самой Концепцией, руководствуются федеральные органы управления, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, хозяйствующие субъекты в области морского



* Войтоловский Г.К. ФЦП «Мировой океан»: формирование политики морепользования // Рыбное хозяйство. 2000. № 6.

Таблица 1
Мировой вылов морских живых ресурсов и
мировое производство марикультуры
в 1980–2000 гг., млн т
(по материалам ФАО и ВНИРО, 2000 г.)

Год	Вылов	Марикультура	Всего
1980	64,5	1,8	66,3
1985	73,5	3,0	76,5
1990	79,0	4,9	83,9
1995	84,3	10,4	94,7
1996	86,0	10,8	96,8
1997	86,1	11,2	97,3
1998	78,2	12,1	90,3
1999*	80,1	12,5	92,6
2000*	79,0	12,5	91,5

* Экспертная оценка автора.

рыболовства, независимые от форм собственности.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ МОРСКОГО РЫБОЛОВСТВА И МОРСКОЙ РЫБОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ ВЕДУЩИХ ПРИБРЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Мировой вылов морских живых ресурсов и производство марикультуры в последние два десятилетия XX в. колебались от 66 до 97 млн т. Максимальные выловы были достигнуты в 1995–1997 гг. за счет интенсификации промысла высокоурожайных поколений анчоусов и других видов у Тихоокеанского побережья Южной Америки, роста уловов тресковых и прежде всего минтая в Охотском и Беринговом морях, а также восстановления запасов и начала широкомаштабного промысла атлантическо-скандинавских сельдей в Норвежском море и развития марикультуры (табл. 1, 2). В целом можно констатировать, что несмотря на колебания уловов, ввиду флуктуаций численности тех или иных популяций, образующих запасы основных промысловых ресурсов, достигнутый объем мирового вылова (около 95–100 млн т) является тем пределом, который возможен при эксплуатации освоенных рыболовством традиционных ресурсов.

Вместе с тем их дальнейшая устойчивая эксплуатация во многом будет определяться как природными факторами, так и надлежащим управлением морскими живыми ресурсами со стороны ответственных за них государств и международных специализированных региональных организаций по рыболовству, так же как и усилением контроля за численностью и промысловой деятельностью морского рыболовного флота.

По мнению ряда ведущих отечественных и зарубежных ученых, экспертов и специалистов в области мирового морского рыболовства, центральными проблемами остаются: регулирование промысловых усилий в соответствии с состоянием запасов морских живых ресурсов; продолжающиеся неконтролируемые «выбросы» и «приловы»; чрезмерная эксплуатация ряда трансграничных запасов за пределами 200-мильных зон, а в ряде районов Мирового океана и в национальных 200-мильных экономических зонах; слабый мониторинг за состоянием рыбных запасов и, как следствие, существенные погрешности при определении общего допустимого улова (ОДУ) того или иного запаса; продолжающееся загрязнение Мирового океана. Преодоление всех этих трудностей — одна из основных задач государств, мирового сообщества, ученых и специалистов в области морского рыболовства в предстоящем столетии третьего тысячелетия.

Наряду с полным использованием морским рыболовством традиционных ресурсов, обладающих высокой потребительской стоимостью, высокими ценами на мировом рынке, имеется целый ряд рыбных запасов и ракообразных, которые недоиспользуются промыслом. Последнее обусловлено экономическими факторами, а также отдаленностью районов их промысла от рынков сбыта, что требует специализированного флота и особых форм организации их добычи и переработки. К таким недоиспользуемым запасам относят-

ся прежде всего ставрида, скумбрия, сардина отдаленных районов южной части Тихого океана, светящиеся анчоусы, криль, кальмары открытых районов Мирового океана, сайра Тихого океана, макрелешука (атлантическая сайра) Атлантического океана и целый ряд других запасов морских живых ресурсов. **Вовлечение всех этих ресурсов в мировое рыболовство в условиях рыночных отношений возможно только при широком международном сотрудничестве и содействии глобальных финансовых международных организаций, либо создание в этих целях специализированных транснациональных компаний по осуществлению промысловых операций в открытой части Мирового океана. Это может дать дополнительный вылов около 20–25 млн т.**

Увеличивающийся спрос на рыбную продукцию в развитых странах и обостряющаяся конкуренция за традиционные сырьевые рыбные ресурсы стимулировали ускоренное развитие марикультуры. Последнее было вызвано также необходимостью обеспечения устойчивости поставок рыбной продукции потребителям — на рынки Европы, Северной Америки и Азии. **Кроме того, развитие марикультуры создает дополнительную и наиболее устойчивую сырьевую базу для рыбного хозяйства прибрежных государств, осуществляющих эти мероприятия.** За последние тридцать лет наибольшего успеха в этом направлении достигли Китай, Норвегия, Япония, Чили, Таиланд, Индонезия. Так, Китай за счет марикультуры ежегодно получает около 9 млн т., Норвегия — до 600 тыс. т высококачественной продукции. Причем Норвегия, выращивая в морских водах лососевых, добилась их рыночной стоимости равной морским уловам этой страны объемом до 2 млн т. В целом общий объем мировой марикультуры имеет устойчивую тенденцию к росту и уже достиг 12 млн т. Потенциальные возможности этого перспективного направления оцениваются специалистами 40–50 млн т.

В условиях неустойчивости традиционных морских живых ресурсов и обнадеживающих результатов в области марикультуры рыболовная политика ведущих прибрежных государств имеет тенденцию к усилению систем государственного управления морскими живыми ресурсами в своих национальных 200-мильных экономических зонах, на континентальном шельфе, включая контроль за промысловыми операциями, и полного использования ресурсов зон национальным рыболовным флотом. **В связи с этим вытеснение иностранного флота из национальных зон приобрело ус-**

Таблица 2
Мировой вылов морских живых ресурсов, вылов в пресных внутренних водоемах и производство аквакультуры (без водорослей) десяти ведущих стран мира в 1980–2000 гг., млн т
(по материалам ФАО и ВНИРО, 2000 г.)

Страна	1980 г.	1985 г.	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.**	2000 г.**
Китай	4,4	7,3	13,1	28,4	31,9	35,0	38,0	42,0	44,0
Япония	10,4	11,4	10,3	6,8	6,7	6,7	6,0	5,8	5,7
США	3,6	4,9	5,8	5,6	5,3	5,4	5,1	5,1	5,2
Россия	9,5*	10,5*	7,8	4,3	4,7	4,7	4,5	4,2	4,0
Перу	2,7	4,1	6,9	8,9	9,5	7,8	4,3	4,5	4,5
Индонезия	1,8	2,3	3,0	4,1	4,2	4,4	4,3	4,4	4,4
Чили	2,8	4,8	5,1	7,5	6,9	6,0	3,5	3,6	3,6
Индия	2,4	2,8	3,7	4,9	5,2	5,3	5,2	5,2	5,2
Таиланд	1,8	2,2	2,8	3,2	3,0	2,8	2,9	3,0	3,0
Норвегия	2,4	2,1	2,3	2,5	2,8	2,8	2,8	3,0	3,2

* Вылов СССР.

** Экспертная оценка автора.

тойчивый необратимый характер для развитых стран. Эта же тенденция проявляется у многих стран Африки, Латинской Америки и Азии, хотя они располагают недоиспользуемыми ресурсами, что находит отражение в их рыболовной политике.

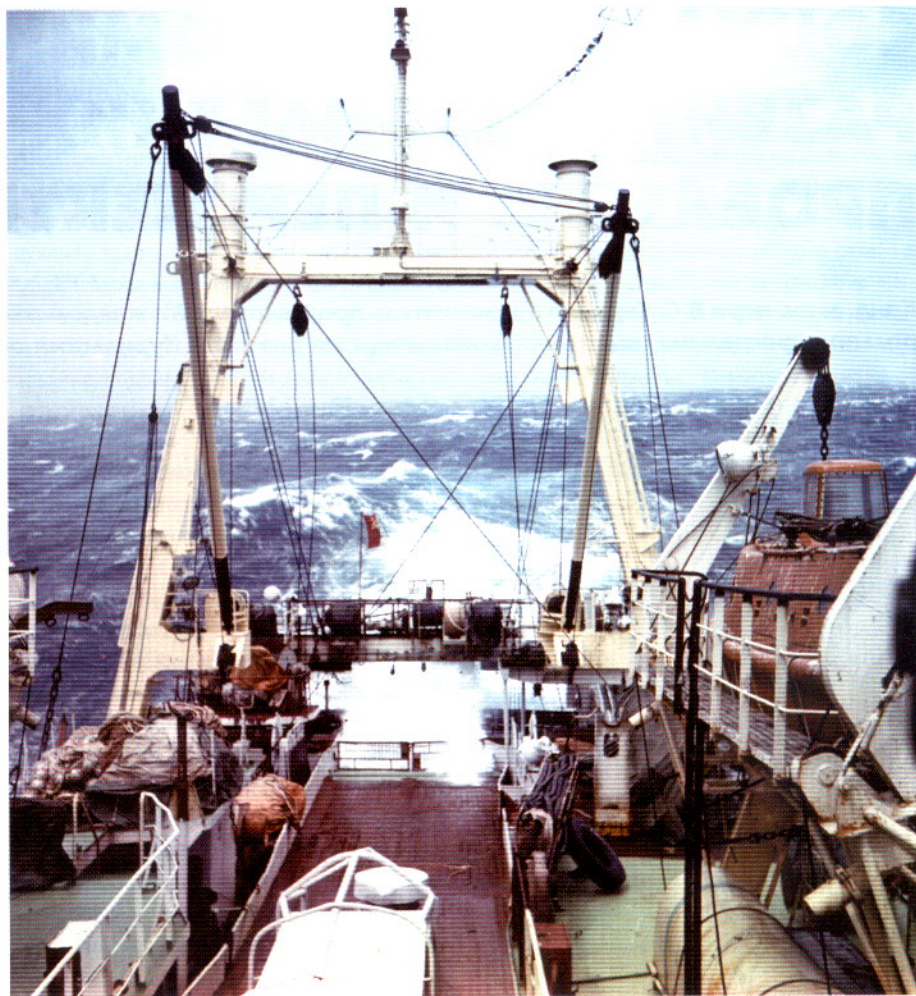
К высказанным ранее мною* основным тенденциям развития мирового морского рыболовства и политики ведущих государств в этой области необходимо дополнить следующие важнейшие положения, касающиеся формирования и использования основы основ морского рыболовства — сырьевой базы. Здесь можно выделить, исходя из анализа рыболовной политики ряда ведущих прибрежных государств и достигнутых результатов, три направления.

Первое — ускоренное формирование сырьевой базы за счет новейших достижений в биотехнике выращивания наиболее ценных в пищевом отношении и пользующихся повышенным спросом на мировом рынке объектов марикультуры. Лидерами в этом направлении являются Норвегия и Китай.

Второе — переход при эксплуатации традиционных морских живых ресурсов в своих 200-мильных зонах и на континентальном шельфе от интенсивного их изъятия к щадящему, осторожному и управляемому к их изъятию на основе наилучших имеющихся научных данных. *Принцип осторожного подхода при неясности последствий от промысла и государственное управление морскими живыми ресурсами и контролем за деятельностью рыболовных судов становятся основой их рыболовной политики.* В наибольшей степени этому направлению следуют США, Канада, Исландия, Австралия и ряд других стран.

Третье — продолжение следованию традиционного использования морских живых ресурсов, сформировавшемуся в 40–50-х годах XX столетия, когда при увеличении численности тех или иных объектов возрастает интенсивность их вылова и соответственно при уменьшении их численности снижается интенсивность их промысла вплоть до полного его прекращения. К приверженцам этого направления можно отнести Японию, Чили, Перу, Россию и ряд других стран.

В последнее время наметилась тенденция к гибкому комбинированному использованию прибрежными государ-



ствами в своей морской рыболовной политике всех трех направлений, что дает наибольший эффект по обеспечению морского рыболовства устойчивой сырьевой базой. Такой подход характерен для Норвегии и Исландии.

Безусловно, ведущим принципом государственной политики в области морского рыболовства для всех стран являются **национальные интересы с учетом соответствующих рекомендаций глобальных и региональных международных организаций, касающихся управления, сохранения и оптимального использования морских живых ресурсов и международного права в этой области.** При этом **выкристаллизовывается ясно обозначенная цель — оптимального, неистощительного использования морских живых ресурсов посредством государственного управления ими с тем, чтобы обеспечить интересы настоящих и будущих поколений.** При разработке такой политики государства учитывают, что в соответствии с рядом положений международного права они несут ответственность за состояние морских живых ресурсов и обязаны «... не подвергать (эти ресурсы — авт.) опасности в результате чрезмерной эксплуатации» (Конвенция ООН по мор-

скому праву, ст. 61), а также то, что в случае невозможности освоить весь допустимый улов в исключительной экономической зоне оно (государство — авт.) «... предоставляет другим государствам доступ к остатку допустимого улова» (Конвенция ООН по морскому праву, ст. 62).

Превалирующая политика при формировании рыболовной политики большинства прибрежных государств — протекционистские меры по отношению к своему национальному рыболовству, особенно к развитию прибрежного морского рыболовства, которое не только обеспечивает занятость населения и участие его в обеспечении рыбной продукцией страны, но и является важной составной частью безопасности государства. Одновременно с этим национальные законодательства, касающиеся управления морскими живыми ресурсами и развития морского рыболовства, приводятся в соответствие с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Соглашением по сохранению трансграничных запасов и далеко мигрирующих рыб и управлению ими 1995 г., а также другими международно-правовыми актами.

(Продолжение в следующих номерах)

*См.: Зиланов В.К. Морская рыболовная политика России и мировое рыболовство // Рыбное хозяйство. 1996. № 3, 4, 5; Зиланов В.К. Русские рыбаки в Мировом океане // Международная жизнь. 1996. № 3; Зиланов В.К. Рыбное хозяйство России: 10 лет спустя // Обозреватель. 2000. № 9. Журнал «Рыбное хозяйство», 2001, № 1