

ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ МОРСКОЙ РЫБОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ*



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

В условиях глобализации и перехода большинства стран к рыночным отношениям усиливается влияние на формирование морской рыболовной политики прибрежных государств решений глобальных и региональных международных организаций, разрабатывающих стандарты управления морскими живыми ресурсами и средства, методы контроля за рыболовством. К таким наиболее авторитетным организациям относятся ФАО, ИКЕС, АНТКОМ, НАФО, НПАФК, МКК, ИККАТ и др. К сожалению, Россия не во всех, особенно глобальных международных организациях, достойно представлена в соответствии со своими национальными интересами в области морского рыболовства. Более того, Россия не является даже полноправным членом такой ведущей международной организации, входящей в систему ООН, как ФАО. Между тем именно ФАО в последнее десятилетие формирует консолидированный подход прибрежных государств к выработке стандартов по управлению, сохранению морских живых ресурсов и контролю за рыболовством. Неоднократные предложения специалистов, ученых отрасли о необходимости вступления России (а в прошлом Советского Союза) в ФАО, исходя из национальных интересов в области рыболовства, пока не находят понимания у ряда федеральных ведомств, и прежде всего финансового блока правительства.

На формирование морской рыболовной политики России оказывает влияние и то, что Россия, как ни одно государство в мире, «соседствует» и использует общие рыбные запасы с 17 государствами – Норвегией, Финляндией, Швецией, Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей, Украиной, Грузией, Турцией, Казахстаном, Азербайджаном, Ираном, Китаем, Кореей, Японией, США, что обуславливает необходимость согласовывать с ними общие принципы управления и оптимального использования морских живых ресурсов.

ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ МОРСКОГО РЫБОЛОВСТВА РОССИИ

Морское рыболовство России, которое является основой всего рыбного хозяйства

страны, под воздействием экономико-политических реформ за последние 10 лет претерпело существенные изменения. Это коснулось прежде всего изменения форм собственности, управления морскими живыми ресурсами, рыболовством и размещения его по акватории Мирового океана, сырьевой базы рыболовства, состава и численности промыслового морского флота, производственного персонала, и прежде всего работающих непосредственно на добыче рыбы, использования морских живых ресурсов и целого ряда других показателей. Анализ многих из этих явлений отражен в ряде работ отечественных специалистов, большинство из которых приходят к выводу о кризисе морского рыболовства России и о необходимости поиска путей выхода из него. Более того, дополнительный анализ показывает, что в последнее время с принятием правительством ряда необоснованных экономических и управленческих решений (введение в практику аукционов по продаже квот в воде для российских пользователей; снижение статуса федерального органа по рыболовству; частая смена руководящих кадров отрасли; постоянное недофинансирование научных исследований мониторинга сырьевых ресурсов; разрушение системы контроля за рыболовством и промысловой статистики и др.) морское рыболовство России уже переходит из фазы кризиса в затяжную фазу стагнации. Об этом свидетельствуют те изменения, которые продолжают происходить в сырьевой базе рыболовства, в размещении флота по районам и объектам промысла, в составе, численности и качестве добывающего морского флота и в управлении морскими живыми ресурсами и контроле за рыболовством.

Сырьевая база морского рыболовства России, сформированная в условиях директивно-планово-распределительной системы, позволяла длительное время поддерживать объемы вылова на достаточно высоком уровне – 9–11 млн т в год. Происходило это за счет научно обоснованного использования традиционных объектов промысла и наращивания прироста сырьевых ресурсов за счет освоения новых объектов и районов лова в открытой части Мирового океана, а также осуществления промысла

по межправительственным договоренностям в 200-мильных исключительных экономических зонах иностранных государств. Для этого периода было характерно, во-первых, использование морским отечественным рыболовством высокочисленных, в основном пелагических объектов промысла, – ставриды, скумбрии, сардины, сардинеллы, мойвы, путассу, сельди и др. – с невысокой стоимостью и ограниченным спросом на мировом рынке при высоком спросе на внутреннем рынке и, во-вторых, широкое размещение флота по различным акваториям Мирового океана (рис. 1). По существу в дореформенный период за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны России отечественный флот добывал до 50–60 % общего годового объема вылова. В ходе реформ произошла приватизация добывающего морского флота; новые собственники при ослаблении государственного управления морскими живыми ресурсами и рыболовством передислоцировали флот (исходя из рыночной целесообразности) в 200-мильную зону России на вылов объектов в основном донных видов с высокой рыночной стоимостью и повышенным спросом на мировом рынке. В результате был покинут целый ряд районов в открытой части Мирового океана и в 200-мильных зонах иностранных государств (рис. 1). В свя-

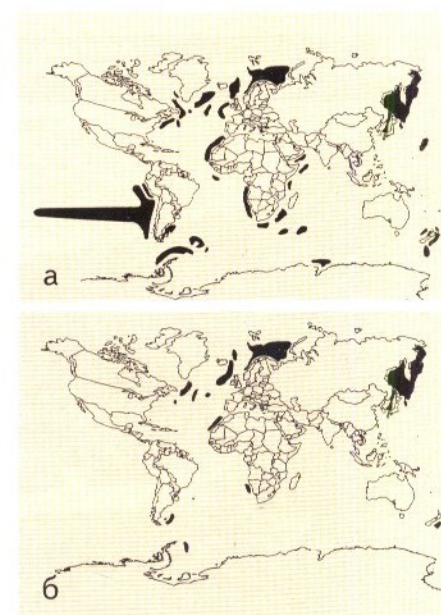


Рис. 1. Районы промысла рыболовного флота России (а – до 1993 г.; б – в 1994–2000 гг.)

*Начало в № 1 за 2001 г.

зи с этим в общем объеме вылова российского флота за эти годы доля собственной 200-мильной исключительной зоны России возросла с 57 % в 1990 г. до 73–75 % в 1995–1998 гг. В последующем этот показатель устойчиво удерживается на уровне 70 % (рис. 2). Особенно заметно снизилась промысловая активность рыболовного флота России в открытых районах Мирового океана, в результате чего их доля в общей добыче за год снизилась с 14 % в 1990 г. до 2–3 % в 1999–2000 гг.

Одновременно изменился и видовой состав добываемого сырья. Если в 1990 г. тресковые (в основном минтай, треска, путассу, пикша) составляли 45 %, сельдевые – 23 %, ставридовые – 14 %, то уже в 1995–1996 гг. доля тресковых возросла до 68–71 %, сельдевых уменьшилась до 9–13 %, а ставридовых до 6–7 % (рис. 3). В последние два года – 1999–2000 гг. возросла доля сельдевых до 22 % и уменьшилась доля тресковых до 53 %, что обусловлено снижением численности и результативности промысла основного объекта – минтая в Охотском море. Наряду с этим возросла добыча различных видов крабов в морях Дальнего Востока. Причем рост добычи этого объекта сопровождался освоением новых, ранее недоиспользуемых рыболовством видов, популяций и районов лова при одновременной интенсификации промысла традиционных видов крабов.

Передислокация основной части рыболовного флота в 200-мильную исключитель-

ную экономическую зону России увеличила пресс промысла на традиционные и вновь осваиваемые объекты лова непосредственно в зоне, что уже повлекло снижение запасов основных популяций минтая, ряда лососевых, крабов и частично трески и пикши. В условиях ослабления контроля и управляемости рыболовством на промысле возросли выбросы мелкой рыбы, усилилось браконьерство и произошло разрушение достоверной статистической отчетности о результатах промысла.

Российский морской промысел в результате использования в основном сырьевой базы собственной 200-мильной исключительной экономической зоны приобрел ярко выраженный региональный характер, а ориентация на вылов минтая делает его по существу монопромыслом. Последнее очень опасно с точки зрения устойчивости отечественного рыболовства, так как при резком неожиданном сокращении численности различных стад минтая произойдет окончательное разрушение отечественного морского рыболовства.

В целом за 10 лет реформ общий вылов морских живых ресурсов в России (без внутренних водоемов, аквакультуры, водорослей, морских млекопитающих) колебался от 7,1 млн т в 1990 г. до 3,4 млн т в 1994 г., затем в 1996–1997 гг. он возрос до 4,4 млн т, а с 1998 по 2000 г. наблюдается тенденция к его снижению соответственно до 4,1; 4; 3,8 млн т. Последнее свидетельствует о значительных изменениях в сырьевой базе морского рыболовства, и прежде всего в Дальневосточных морях – Охотском и Беринговом, которые происходят, по моему мнению, не только под влиянием изменения климатических условий, но и чрезмерного давления рыночных сил на запасы повышенного спроса и высокой потребительской стоимости на мировом рынке, и в частности, на азиатском и американском рынках¹.

Наметившиеся негативные тенденции в сырьевой базе рыболовства в 200-мильной исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России достаточ-

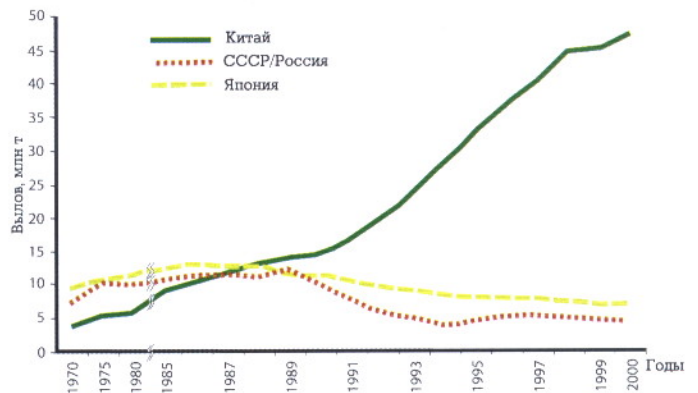


Рис. 4. Динамика вылова водных биоресурсов Китаем, СССР/Россией и Японией за 1970–2000 гг. (по данным ФАО, ВНИРО)

но подробно проанализированы в работе директора ВНИРО канд. геогр. наук Б.Н. Котенева², который приходит к выводу о необходимости усиления контроля за рыболовством в условиях развивающихся рыночных отношений.

В морском рыболовстве России в ходе реформ значительно увеличился удельный вес использования сырьевых ресурсов морей Дальнего Востока. Их доля в годовом вылове возросла до 70 %. В этой связи интерес представляет сопоставление динамики общего вылова за последние 30 лет трех ведущих промыслов в Тихоокеанском регионе стран – Советского Союза/России, Китайской Народной Республики и Японии (рис. 4). В период с 1970 по 1998 гг. вылов Японии и СССР /России, которые использовали сырьевую базу не только своих зон, но и Мирового океана превосходил вылов Китая. В последующем Китай, начав осуществлять с 1974–1975 гг. реформирование своей экономики, приступил к наращиванию не только морского рыболовства, но и широкомасштабного развития аквакультуры в пресных и морских водах. Это позволило рыбному хозяйству Китая по общему вылову и производству водных биоресурсов превзойти уже в 1989–1990 гг. Японию и Россию и занять лидирующее положение в мировом рыболовстве, которое Китай удерживает последние 10 лет. В то же время вылов Японии и России имеет устойчивую тенденцию к снижению. Однако если в Японии, где длительное время существуют рыночные механизмы, падение уловов вызвано резким снижением запасов сардины иваси (годовой улов в Японии этого объекта достигал 4 млн т, что составляло 35–40 % общего вылова) и вытеснением японского флота из экономических зон иностранных государств, включая и экономическую исключительную зону Рос-

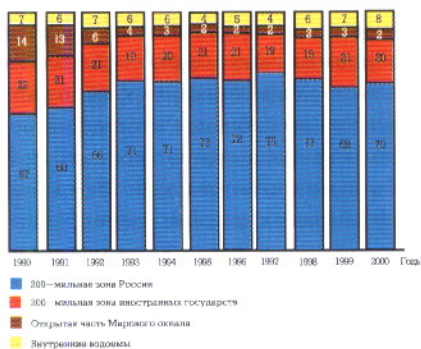


Рис. 2. Доля (в %) различных районов в вылове России за 1990–2000 гг. (2000 г. – экспертная оценка автора)

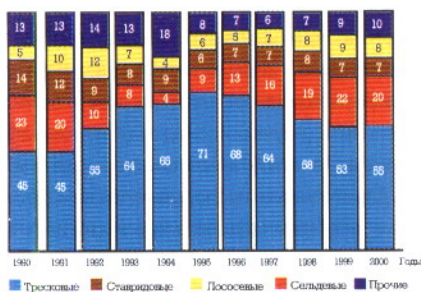


Рис. 3. Видовой состав (в %) вылова России за 1990–2000 гг. (2000 г. – экспертная оценка автора)

¹ Zilanov V. Marine Livine Resorvcs of the Russian Far East in the Time of Cance: Impacts of Population, Markpets, Refoms and Climate. Sietl, 2000, pp. 97–111.

² Котенев Б.Н. Проблемы отечественного рыболовства. Пути выхода из кризиса. «Рыболовство России», 2000, № 3.

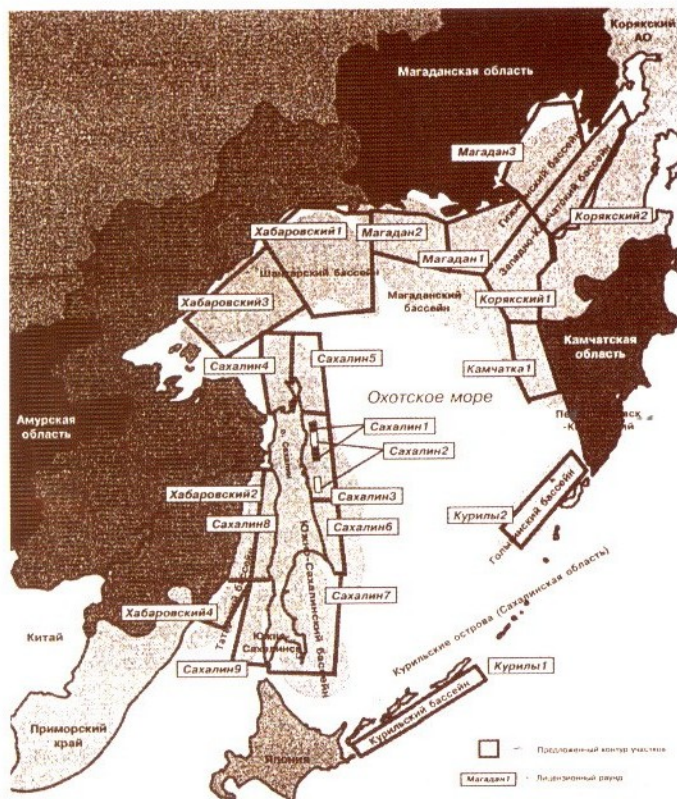


Рис. 5. Схема тендерных участков шельфа Охотского моря, выставляемых на лицензирование, кроме Сахалина-1 и Сахалина-2

сии, то снижение вылова России — это результат поспешного непродуманного реформирования отрасли, изменений в использовании сырьевой базы рыболовства и снижения численности основных сырьевых запасов 200-мильной исключительной экономической зоны России под влиянием давления рыночных сил и климатических изменений. При совпадении последних двух факторов по времени депрессия запасов основных промысловых видов в морях Дальнего Востока может носить долговременный характер.

В перспективе на состояние сырьевой базы 200-мильной исключительной экономической зоны России и результативность работы флота определенное влияние будут оказывать также разведка и добыча углеводородов, особенно в Баренцевом и Охотском морях. Так, в Охотском море перспективные участки добычи нефти и газа совпадают с основными районами рыбного промысла (рис. 5). Аналогичное положение складывается и в 200-мильной исключительной экономической зоне России в Баренцевом море, где уже в восточной ее части начата промышленная разработка углеводородов (рис. 6).

Промысловый флот за годы реформ претерпел значительные изменения. Количество крупнотоннажного флота сократилось почти в 2 раза (с 657 до 341 ед.). Новые собственники — акционерные общества — вынуждены были в силу ряда эконо-

мических факторов часть судов списать либо продать. Оставшиеся суда, особенно модернизированные, ведут промысел в основном в 200-мильной исключительной экономической зоне России. Остальные суда продолжают работать по межправительственным и иным договоренностям в 200-мильных экономических зонах иностранных государств. Одновременно с сокращением крупнотоннажных судов увеличилась численность среднетоннажных судов (с 850—870 до 1050—1060 ед.) за счет приобретения у

бывших республик Советского Союза (Литвы, Латвии, Эстонии и Украины), аренды у зарубежных фирм и строительства (весьма ограниченного количества) новых. Пополнение рыбопромыслового флота судами разного класса и назначения, которое осуществлялось по схеме бербоут-чартер, не оправдало себя в условиях реформирования российского морского рыболовства. Использование таких судов, да и схема расчета за кредиты была привязана ее инициаторами к директивно-планово-распределительной системе и, к сожалению, своевременно не была реструктурирована применительно к отношениям переходной экономики, которая формировалась в последние 10 лет в России.

Существующий морской рыболовный флот России по состоянию на 1 января 2000 г. насчитывал 2529 судов, что более чем на 300 ед. меньше его численности на 1 января 1993 г.³

Среди добывающих морских судов за пределами нормативных сроков службы находятся 31 % крупных, около 45 % средних и 75 % малых и маломерных судов⁴.

При таком составе добывающего флота весьма проблематичным остается не только наращивание объема вылова в перспективе,

но и стабилизация добычи на уровне среднегодовой за последние 5 лет — 4,2 млн т. Таким образом, если не будут найдены в самое ближайшее время пути обновления и модернизации морского добывающего флота России, то даже при удовлетворительном состоянии сырьевой базы рыболовства в отечественной 200-мильной исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России произойдет снижение общего вылова не менее чем на 30—40 %, а в ряде бассейнов еще больше. Между тем финансирование строительства нового добывающего флота и модернизация существующего остаются одними из главнейших, пока еще не решенных проблем. Наиболее интенсивное выбытие действующего рыболовного морского флота ожидается с 2003—2005 гг., и если Россия хочет обеспечить свою продовольственную безопасность частично и за счет рыбных ресурсов, то до этого срока механизм его обновления должен быть найден.

Управление морскими живыми ресурсами, рыбопромысловыми операциями и контроль за рыболовством в период реформ также кардинально изменились, и не в лучшую сторону. Прежде всего значительно ослаблены научно-исследовательские экспедиционные исследования сырьевой базы рыболовства, разрушены вертикаль управления, бассейновый принцип оптимальной расстановки промыслового флота по районам промысла, а также контроль за его деятельностью, включая статистическую отчетность по улову. Существенно сократились выполнение своих, ранее установленных задач, — обеспечение флота оперативной информацией по состоянию сырьевой базы и проведение перспективных работ по ее наращиванию — рыбопромысловые разведки. Ряд из них вообще прекратил свою деятельность в этих важнейших для развития отечественного морского рыболовства направлениях, превратившись в добывающие организации. Использование в этих целях вместо промысловых разведок и специализированного научно-исследовательского флота коммерческих и полукommerческих фирм может рассматриваться только как временный, вынужденный выход из создавшегося положения. В перспективе же, исходя из реалий рыночной экономики, необходимо обеспечить научно-исследовательские отраслевые институты специализированным государственным исследовательским флотом, способным осуществлять морские экспедиционные научные исследования и мониторинг сырьевых ресурсов.

Нужно также учитывать, что целый ряд запасов важнейших объектов — трески, пик-

³ Зиланов В.К., Романов В.А., Ризанов Ю.А. Морской добывающий флот России: прошлое и настоящее. «Рыбное хозяйство», 2000, № 1.

⁴ Соколов В.В. Состояние рыбопромыслового флота России и возможные пути его обновления. «Рыболовство России», 2000, № 1.

ши, мойвы, сельди Баренцева моря; трески, сельдевых Балтийского моря; минтая Охотского, Берингова морей; ставриды, хамсы, камбалы-калкана, осетровых Черного моря являются общими с соседними с Россией государствами, либо трансграничными запасами. В этой связи при управлении этими запасами следует вырабатывать совместные согласованные меры с этими государствами как по их ежегодному изъятию, так и по правилам рыболовства и контролю за деятельностью рыболовных флотов, добывающих эти запасы. В качестве основных механизмов проведения этой важнейшей работы в настоящее время используются смешанные российско-иностраннные комиссии по рыболовству, либо региональные международные рыбохозяйственные организации. Вместе с тем это направление требует не только соответствующего научного обеспечения, но и повышенного внимания и поддержки со стороны соответствующих государственных структур, и прежде всего Министерства иностранных дел России.

Проблематичным остается и осуществление контроля за рыболовством непосредственно в районах промысла и портах выгрузки. При выполнении решений, которые были приняты Президентом, Правительством России по этим вопросам в последние 10 лет (реформирование органов рыбоохраны, подключение силовых структур, некоторые законодательные инициативы и т.д.), вряд ли возможно добиться существенного прогресса без оптимального финансирования и скоординированных действий всех участвующих в этом федеральных органов.

Поиск финансовых средств для рыбной отрасли, которое предприняло Правительство России в последнее время, введя аукционы по продаже промышленных квот в воде для российских рыбопромышленников в 200-мильной исключительной экономической зоне России, приведет к еще большему ухудшению финансового положения акционерных компаний и фирм, за исключением их от зарубежного капитала, а в перспективе — к банкротству и разорению. Анализ этих «новаций» в морском рыболовстве показывает, что они были приняты в нарушение существующих законов и нормативных актов и, кроме того, приведут наряду с указанным выше к росту браконьерства и незаконным операциям с рыбой и рыбопродукцией³.

В связи с этим необходимо дальнейшее формирование законодательной базы в области управления морскими живыми ресурсами, морским рыболовством с



Рис. 6. Потенциальная угроза нефтегазодобывающих месторождений для биоты Баренцева моря (Баренц-уотч, 1998)

тем, чтобы предотвратить принятие решений на уровне правительства, которые зачастую преследуют сиюминутные и узко ведомственные цели. Важно, чтобы законы в этих областях были прямого действия и основывались как на международных правовых документах, так и учитывали положительную практику морского отечественного рыболовства и действующую законодательную базу.

Таким образом, за годы перестройки и реформирования морского рыболовства Россия потеряла:

- до 50 % районов промысла в Мировом океане, сырьевая база которых могла бы давать ежегодно не менее 2–2,5 млн т рыбы;
- около 40 % промыслового добывающего флота, в основном крупнотоннажного; не менее 30–40 % квалифицированных рыбаков, рыбообработчиков, работников судоводительского состава и механиков;
- внутренний рынок рыбной продукции до 20–30 %, а по отдельным видам продукции до 50–60 %.

Вылов на одного рыбака снизился с 70 до 40 т. Имеет место «теневая» экономика, возросло браконьерство. Научное обеспечение морского рыболовства отстает от запросов практики.

К этому следует добавить, что Правительство России в новых условиях переходной экономики отказалось от проведения

разумной протекционистской политики по отношению к национальному морскому рыболовству,⁴ а законодательная база по этому направлению значительно отстает от международно-правовых документов, которые уже ратифицированы Россией. Отстает она и от законодательной базы соседних с ними государств.

Реформирован федеральный орган по рыболовству, статус которого понижен. Одновременно с этим в регионах (бассейнах) отсутствуют федеральные подразделения.

Вместе с тем, за эти годы сформировались предприниматели, осуществляющие хозяйственную деятельность в морском рыболовстве в соответствии с существующим законодательством, произошла либерализация внешнеэкономических связей, российские рыбопромышленники прочно заняли на внешнем рынке свою нишу по продаже рыбного сырья, рыбопродукции и морепродуктов, стали широко развиваться горизонтальные связи между субъектами хозяйственной деятельности, начали создаваться и функционировать неправительственные ассоциации, объединения рыбодобывающих компаний, осуществляющих промысел морских живых ресурсов.

(Продолжение в следующих номерах)

³ Зиланов В.К. Рыбное казино Грефа. «Обзореватель». 2001, № 4; Наздратенко Е.И. Продавать рыбу в воде — дело сомнительное. «Ведомости», 2001, № 67.

⁴ Зиланов В.К. Рыболовные миражи и реальность. «Солидарность», 1998, № 4; Кочиков В.Н. Рыболовство России: мифы и реальность. Рыбное хозяйство, 1999, № 6.