

Экономика, международное сотрудничество и нормативные правовые основы рыбохозяйственной деятельности / Economics, international cooperation and regulatory bases of fisheries management

Последствия торговли квотами биоресурсов в развитых странах: уроки для России

К.В. Колончин, О.И. Бетин, Г.Д. Титова

Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии (ФГБНУ «ВНИРО»), Окружной проезд, 19, Москва, 105187
E-mail: gdtitova@yandex.ru

Целью настоящей статьи является анализ последствий некритического перенесения зарубежного опыта аукционной торговли квотами водных биологических ресурсов (ВБР) в практику управления промышленным рыболовством в России.

В основе научного анализа лежит метод аналогий, с помощью которого критерии зарубежного опыта, используемые при регулировании промышленного рыболовства, по своим признакам становятся сходными с критериями, применяемыми в России.

Научную новизну представляют предложения по формированию российской государственной политики в системе распределения индивидуальных квот на право вылова ВБР.

Практическая значимость проведённого анализа заключается в создания возможности избегания в России ошибок, допущенных при передаче в частную собственность квот ВБР за рубежом, приведших к росту теневых оборотов и противоправных сделок на рыбных промыслах, росту субсидий при снижении экономической эффективности промысла, росту конфликтов в среде рыбаков, росту недоверия рыбакского сообщества к действиям правительства, концентрации доходов и политического влияния в руках меньшинства, рассеиванию рыбопромысловой ренты, разрушению уклада жизни прибрежных рыбакских общин, ускорению темпов деградации морских экосистем и росту затрат на содержание бюрократии.

В заключении сделаны **выводы** о том, каких ошибок следует избежать в России при введении практики регулирования рыболовства на основе индивидуальных рыбных квот, допущенных в этом процессе за рубежом.

Ключевые слова: морское промышленное рыболовство, аукционы квот водных биологических ресурсов, зарубежный опыт, урок для России.

Consequences of bioresource quota trading in developed countries: lessons for Russia

Kirill V. Kolonchin, Oleg I. Betin, Galina D. Titova

Russian Federal Research Institute of Fisheries and Oceanography («VNIRO»), 19, Okruzhnoy proezd, 19, Moscow, 105187, Russia

The purpose of this article is to analyze the consequences of uncritical transfer of foreign experience of auction trading in quotas of aquatic biological resources (ABR) into the practice of industrial fisheries management in Russia.

The scientific analysis is based on the method of analogies, with the help of which the criteria of foreign experience used in the regulation of industrial fishing become similar in their characteristics to the criteria used in Russia.

Scientific novelty is represented by proposals for the formation of the Russian state policy in the system of distribution of individual quotas for the right to catch ABR.

The practical significance of the analysis is to create the possibility of avoiding in Russia the mistakes made during the transfer to private ownership of quotas of the ABR abroad, which led to an increase in shadow turnover and illegal transactions in fisheries, an increase in subsidies with a decrease in the economic efficiency of fishing, an increase in conflicts among fishermen, an increase in distrust of the fishing community to the actions of the government, the concentration of income and political influence in the hands of a minority, the dispersion of fishing rents, the destruction of the way of life of coastal fishing communities, accelerating the rate of degradation of marine ecosystems and increasing the cost of maintaining bureaucracy.

In conclusion, **conclusions** are drawn about what mistakes should be avoided in Russia when introducing the practice of regulating fishing on the basis of individual fish quotas made in this process abroad.

Keywords: marine industrial fishing, auctions of quotas of aquatic biological resources, foreign experience, lesson for Russia.

ВВЕДЕНИЕ

Новая природоохранная политика управления пользованием биоресурсами в экономических зонах развитых стран, в основе которой лежала свободная торговля квотами водных биологических ресурсов (ВБР) на аукционах, с точки зрения применимости этого опыта в России ввела ограничительные лимиты на промысел наиболее ценных объектов промысла, которые устанавливались ежегодно на основе научно обоснованного ОДУ. Для мигрирующих биоресурсов лимит вылова определялся совместно заинтересованными странами, а затем распределялся по квотам между ними на основе международных соглашений. После этого общие квоты, выделенные той или иной стране, закреплялись за судовладельцами в виде индивидуальных квот. Правом устанавливать лимиты на оседлые ресурсы в границах 200-мильной зоны наделялась страна, под юрисдикцией которой находилась конкретная промзона. Сразу следует оговориться, что принятой системе количественных ограничений на отлов тех видов биоресурсов, на которые существует больший рыночный спрос, чем могут позволить их запасы, до сих пор нет альтернативы.

Иное дело, как эта политика реализуется на практике. На практике же с самого начала были допущены серьезные просчеты. В их основе лежала непоколебимая вера западных политиков в несокрушимую мощь рыночных сил и их негативное отношение к общенациональной или общественной собственности, которую по сути приобрели ресурсы в зонах национальной юрисдикции. Поэтому после обретения 200-мильными ИЭЗ национального статуса в развитых странах стал активно муссироваться вопрос о денационализации морского дна, т. е. континентального шельфа, и установлении прав частной собственности на минеральные, водные ресурсы и даже на водные биоресурсы [Lowe, 1984].

В целях быстрого внедрения в практику рыболовства рыночных механизмов было решено наделять статусом частной собственности индивидуальные квоты на право промысла. Подобный шаг, по мнению инициаторов этой политики, создаст эффект единственного владельца не только для орудий лова и промысловых судов, но и для водных биоресурсов, что вкупе с ограничениями добычи наконец-то положит конец разрушительным гонкам за рыбой.

Схема передачи в частную собственность водных биоресурсов была простой: распределить установленный лимит добычи биоресурсов в виде квот между рыбаками по историческому праву (т. е. на уровне среднегодового вылова того или иного объекта за несколько предшествующих распределению

лет), разрешить свободную торговлю квотами, купля-продажа квот позволит быстро выявить истинную рыночную стоимость биоресурсов, которая и станет впоследствии основой для сбора государством рентных платежей [Iudicello и др., 1999]. При этом были и межстрановые различия: одни страны наделили правами частной собственности индивидуальные квоты на отдельные виды биоресурсов, которые распределялись между рыбаками. В Новой Зеландии при первоначальном распределении квот большое значение придавалось наделению ими коренного населения, как зависящему от рыболовства, так и традиционно проживающему на побережьях. Те жители, которые не располагали средствами для промысла (суда, лодки и т. п.), могли получить квоты на вылов того или иного объекта промысла и в последующем продать или сдать их в аренду. В США и других странах (Исландия, Норвегия, Шотландия) право пользования ресурсами обрело форму квот, привязанных к типу судов.

Но поскольку «рыба в море» все-таки имеет существенное отличие от промысловых судов или «рыбы в трюме», право собственности на рыбные квоты стало называться правом квази-собственности (*quasiproperty right*), хотя суть приватизации общих ресурсов от этого не меняется. Общественность же заявила, что институциональные преобразования прав собственности в виде приватизации общих ресурсов необходимы потому, что частная собственность на «рыбу в море» по своей природе абсолютно рыночная и, благодаря «невидимой руке» рынка, сделает поведение квотодержателя оптимальным с точки зрения получения частной прибыли, дохода общества (ренты) и защиты морских экосистем от дальнейшего истощения [McCay, 1994].

Но уже в самом начале процесса «товаризации» (*commoditization* -превращение в товар) рыбы в море, начавшегося в 1984–1986 гг., многие профессионалы высказывали большие сомнения относительно общественной пользы торговли квотами и придания им статуса ценных бумаг [Dilley, 1992; Gudeman, 1986; Hanna, 1990; McCay, 1994; Palsson, 1991]. Почвой для этих сомнений была специфика рыболовства, существенно 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?

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

– Почему в дискуссиях о передаче квот в частные руки проблема эффективности концентрируется на уровне логики судовладельца: самая большая выгода при меньших затратах?

– Какие выгоды от передачи квот в собственность судовладельцам получат члены экипажей промысловых судов и как защитить их от произвола владельцев квот?

– Как быть с эффективностью рыбохозяйственно-го комплекса в целом?

– Что ждет прибрежные рыбакские общины и местную экономику, жизнедеятельность которых полностью или в значительной мере зависит от рыболовства, при концентрации квот в руках крупных судовладельцев?

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

– Как создать равные экономические условия при промысле разнокачественных ресурсов и исключить погоню за рыбопромысловый рентой?

– Каковы гарантии сохранения рыбных запасов от дальнейшего истощения при осуществлении политики, стержнем которой является «товаризация» рыбных квот?

– Что нужно сделать для обеспечения приемлемого баланса стремлений к получению сиюминутных выгод и сохранения выгод в необозримом будущем?

– Каковы возможности компенсации изъянов 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 в политике регулирования рыболовства, которые по сумме нерыночных преимуществ (социальные, природоохранные выгоды, соображения этики и справедливости и т. д.) могут оказаться более приемлемыми для перехода к устойчивому рыболовству?

Однако на этапе формирования новых правовых основ рыболовства аргументы в пользу рынка квот звучали так часто и так категорично, что, по мнению

А. Чарльза (Канада), «они стали весьма полезны-ми для демонстрации высокого профессионализма и способности мыслить стратегическими категориями» [Charles, 2001: 302]. Поэтому все сомнения оппонентов относительно способности «невидимой руки» рынка положительно разрешить возникающие про-блемы были сметены глубокомыслием ортодоксаль-ных экономистов и «профессионалов». И напрасно, ибо, как оказалось, большинство из перечисленных выше вопросов не имеет рыночного ответа, негативные последствия приватизации квот проявились очень быстро. К числу их можно отнести рост теневых оборотов и противоправных сделок, рост субсидий при снижении экономической эффективности про-мысла, рост конфликтов в среде рыбаков, рост недоверия рыбакского сообщества к действиям правительства, концентрацию доходов и политического влияния в руках меньшинства, рассеивание рыбопромысловой ренты, разрушение уклада жизни прибрежных рыбак-ских общин, ускорение темпов деградации морских экосистем и рост затрат на содержание бюрократии.

Рост теневых оборотов и снижение эффективности рыболовства

Публикации зарубежных аналитиков свидетельствуют о том, что передача в частные руки права на продажу квот привела к тому, что со временем вокруг системы рыночного распределения квот стали вра-щаться огромные финансовые потоки [Palsson и др., 1995]. Появились многочисленные «квота-брокеры» и «рыбаки в тапочках», имеющие весьма смутное представление о специфике рыболовства, однако благодаря спекуляции квотами получившие возмож-ность «откусить» самый лакомый кусок от общего пирога. Вместе с ростом численности «рыбаков в тапоч-ках», стали расти и случаи использования фиктивных лицензий, «судов-призраков» и торговли «рыбными документами», не обеспеченных сырьевыми запасами. Как считал Хью Аллен, член правления Северо-Западной ассоциации рыбаков Шотландии, в состав которой входило 125 промысловых судов, «рыбаки в тапочках», паразитируя на труде истинных рыбаков и истощающихся рыбных запасах, получают таким способом солидную финансовую подпитку и возмож-ность оказывать огромное влияние на политику в ры-боловстве.

«С введением платных лицензий и квот, – констатирует Аллен, – рыболовство постепенно и без-жалостно направляется регулирующим Левиафаном (огромное вымершее морское животное). В данном случае это государство, разрешившее торговлю кво-тами биоресурсов и способствующее переходу рыбо-

ловства в теневую экономику», а сама политика все более становится похожей на фантасмагорию [Allen, 2003: 96].

Такие нелицеприятные заключения о процессе товаризации биоресурсов обусловлены тем, что, во-первых, на рынках квот приходится иметь дело с виртуальными капитальными активами, т. к. никто не может владеть живыми ресурсами моря в истинном смысле понятий «владение» или «собственность».

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 [Charles, 2001]. Учеными признается, что уровень погрешности сырьевых прогнозов вкупе с постоянным стремлением политиков завысить ОДУ по сравнению с научными рекомендациями в ряде случаев ведет к превышению их на 50–100 и более процентов [Денисов, 2002].

И, наконец, зыбкость политики, построенной на придании индивидуальным рыбным квотам статуса ценных бумаг, обусловлена тем, что она принималась на фоне четко выраженной тенденции истощения запасов биоресурсов в прибрежных зонах Мирового океана. Эта тенденция неизбежно ведет к утрате биоресурсами рыночной ценности как капитальных активов, что, в свою очередь, снижает возможность окупаемости инвестиций в рыболовство.

Однако, несмотря на высокий риск и низкую оправдываемость управлеченческих решений в рыболовстве, как только началась торговля квотами биоресурсов, появились опасные иллюзии относительно повышения устойчивости рыбохозяйственной деятельности. В основе этих иллюзий лежит священная вера западных обывателей в банковские сертификаты и проценты, форму которых обрела «рыба в море». Эта вера оказалась сильнее законов природы, из которых следует, что 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 квотами биоресурсов стоит лишь узаконенное право ожидания выловить установленный объем того или иного объекта промысла, хотя возможность этого ожидания стоит реальных и немалых денег.

Тем не менее, раз квоты обрели статус частного владения, на этой основе рыбаки стали выстраивать планы выживания на длительную перспективу, и исчезающие 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 ждать приходилось несколько лет.

И поскольку мотивацию поступков держателей квот в первую очередь определяла рыночная конкуренция (а не природоохранные цели), биоресурсы начали использоваться для получения кредитов под залог.

В результате происходило 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 достойных 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 стали уменьшаться, а вслед за этим рушиться и выстроенные на весьма зыбкой основе планы. К примеру, в Исландии в 1987 г. квота на вылов трески для владельцев малых судов («карликов») составляла 254 т. В 1991 году тресковая квота для этого типа судов снизилась до 200 т, а в 1994 году – 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 Палласон и А. Хелгасон (Исландский университет), сегодня озабоченные рыбаки оказались в одной компании с озабоченными банкирами, когда-то надеявшимися обогатиться за счет залоговых сделок [Palsson и др., 1995].

Концентрация биоресурсов и политической власти в руках меньшинства

Индивидуальные рыбные 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 из-за истощения рыбных запасов, а вместе с этим и уменьшения размеров квот такие времена для многих наступили очень быстро.

Подобной ситуацией не преминули воспользоваться состоятельные судовладельцы, нефтяные компании и банки, в долговые ловушки которых стали попадать неплатежеспособные рыбаки. Но основным

способом устранения лишних (или, по терминологии инициаторов торговли квотами, «неэффективных») рыбаков было спекулятивное завышение цен на квоты при первичном приобретении. Это происходило даже в тех случаях, когда индивидуальные квоты были привязаны к промысловым судам, т. е. могли быть проданы только вместе с ними, притом, что стоимость судовых квот достаточно высока. Так, 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 [Allen, 2003]. Однако для спекулянтов такие пропорции – не препрета. Существуют документально подтвержденные случаи продажи судов по цене, превышающей в два или даже в три раза их реальную стоимость. Таким способом крупные судовладельцы в Исландии, которая одной из первых ввела систему регулирования рыболовства на основе судовых квот (1984 г.), удвоили доли прав в рыболовстве уже в первые четыре года рыночных торгов биоресурсами [Palsson и др., 1995]. Даже несмотря на появившиеся вскоре ограничения на прямую продажу квот, быстро находились косвенные способы для дальнейшей концентрации биоресурсов в руках немногих.

Сегодня владельцы гигантских квот приобрели достаточно монополистическую мощь в навязывании политик и режимов рыболовства не только в национальных границах, но и в глобальных масштабах. Они стали перекупщиками и квот на биоресурсы, и выловленной рыбы во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Это означало, что цены на мировом рыбном рынке формируются не столько спросом и предложением, сколько словором монополистов. Затраты же на скупку квот по завышенным ценам гасятся за счет кармана потребителя сыра и субсидий.

Рассеивание рыбопромысловой ренты, рост конфликтов и социальной напряженности

Одним из веских доводов для введения политики торговли квотами было выявление рыночными методами истинной рентной стоимости биоресурсов в целях изъятия промысловой ренты в доход государства. Но, как оказалось, рыночные схемы установления рыбопромысловой ренты не срабатывали. Причина заключалась в том, что, как правило, затраты на добывчу рыбы, отраженные в официальной отчетности, фиктивны, поскольку и рынок квот, и рынок добытой рыбы – это во многом бартерные сделки, при которых «руки заменяют деньги». Изъяны в методах установления ОДУ, пробелы учета и официальной отчетности,

позволяющие скрывать как истинные объемы вылова, так и доходы, не дают качественной информации, необходимой для регулирования рыболовства через систему рыночных механизмов и конкуренцию. Поэтому рентный доход мгновенно оказался в теневой сфере [Iudicello и др., 1999; Monk и др., 1994].

Такова уж специфика рыболовства – больший улов и прибыль одного рыбака всегда означают меньший улов 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 крупных современных 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 спекулятивным ценам.

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

Правительство США, передавшее практически безвозмездно в руки немногих то, что должно принадлежать обществу, – считает профессор Калифорнийского университета М. Гэффни, – в одночасье превратило некоторых из ранее 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% от общей стоимости улова, оставляя только треть ее для оплаты труда экипажей судов, выполняющих всю работу по отлову рыбы и подвергающихся риску, неизбежному в рыболовстве [Гэффни и др., 2000].

У рыбаков, утративших свои квоты, практически нет шансов вновь вернуться на промысел иным способом, как согласившись на самые унизительные 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 варьируется по сезонам промысла, а также соответственно спросу и предложению. К концу промыслового года, когда ощущается недостаток прав на вылов трески, арендные цены подскакивают до 70–80% от 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 для других». Держатели крупных квот стали получать ренту, перестав самостоятельно заниматься рыболовством и передав это арендаторам. В задачу последних была вменена обязанность поставки сырья перерабатывающим заводам, владельцами которых, как правило, были сами арендодатели. При «лове для других» рыбаки получали за свой труд оплату примерно на уровне 50–60% от рыночной стоимости улова. То есть аренда привела к росту уровня эксплуатации и природных ресурсов и наемного труда [Palsson и др., 1995].

Российские крупные рыбопромышленники с интересом наблюдают за способом концентрации квот биоресурсов в Исландии и отсутствием контроля в системе передачи их со стороны государства (контроль осуществляют только налоговые органы). Более того, звучат призывы к тому, чтобы перенять опыт этой страны, поскольку концентрация квот в руках тех, кто обладает крупными промысловыми судами высокой производительности ведет к росту рентабельности промысла [Диалог... 2005¹; Кузнецова, 2006]. Все это так. Но концентрация квот может оказаться очередной «пирровой победой», за этим неизбежно последуют переэксплуатация биоресурсов в ИЭЗ и рост социальных проблем.

Нельзя забывать, что рынки квот не существуют в социальном вакууме. И поскольку приватизация общих ресурсов провоцирует 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 [Iudicello и др., 1999] 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» [Palsson и др., 1995].

И хотя ортодоксальные экономисты в структурах власти пока не хотят слышать голоса протesta и, про-

должая 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: система торговли квотами, воспринимаемая большинством рыбаков и общественностью как высшее выражение аморальности и безнравственности, в конечном счете должна рухнуть.

Крах прибрежного маломасштабного рыболовства

Бывший рыбак, консультант ООН и международных банков развития в Африке, Восточной Европе, Южной Америке, Азии и странах Тихоокеанского региона, а ныне ученый, Дэвид Томсон (Шотландия) сравнивает захват рыбопромысловых угодий посредством скупки квот с процессом захвата в Шотландии общинаных пастищ крупными землевладельцами и порабощения ими мелких фермеров (XVIII век). «Обоснования к подобной экспансии (т. е. к приватизации общих биоресурсов), – пишет на этот счет 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... Единственно, 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 и 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»?! [Thomson, 2003: 107].

Д. 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 еще недавно проводились рыбные аукционы. Мастерские по ремонту судов, холодильники и магазины разорились. Лишь музеи напоминают о былом морском величии. Заколоченные досками дома свидетельствуют о том, что здесь когда-то жили преуспевающие предприниматели... В этом не было никакой исторический 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» [Thomson, 2003: 120].

¹ Диалог рыбного бизнеса и государства должен быть постоянным. 2005 // Рыбные ресурсы. № 3. С. 9–10.

Аналогичное случилось и в других развитых странах. Оставив социальный распад и истощенные ресурсы у себя дома, получив поддержку в виде субсидий, новоявленные «квота-короли» развернули мощный флот к чужим берегам и стали скаптывать права на «рыбу в море» во всем мире. И поскольку в слаборазвитых странах промысел плохо контролируется по количеству судов, мощности и орудиям лова, то их прибрежным морям грозит быстрое опустошение. По предварительным оценкам ФАО, сегодня скопка «рыбы в море» у стран третьего мира угрожает безработицей для 12 млн рыбаков и 12–18 млн лиц, занятых торговлей и переработкой рыбы. Всего же со временем могут лишиться традиционных и устойчивых доходов порядка 100 млн человек. Борясь против мощных траловых судов, местные рыбаки стали даже устанавливать на морском дне железобетонные надолбы, которые могут причинить вред тралям. Однако борьба с «квота-королями» выиграть трудно.

Вместе с тем аргументы об эффективности передачи квот в частную собственность базировались в основном на достаточно примитивном подходе к оценке экономической эффективности. Он отражает позиции владельцев крупных судов, т. е. эгоизм отдельных личностей, и грешит большими методологическими погрешностями. Тогда как с точки зрения устойчивого рыболовства эффект использования общих ресурсов должен определяться более широко и включать все возможные комбинации доходов частных судовладельцев и рентных платежей (т. е. дохода общества), показатели занятости, социального благополучия рыбакского сообщества, критерии экологической безопасности и т. д.

Важно помнить, что при пользовании ресурсами общей собственности, какими являются водные биоресурсы, экономическая эффективность и социальная справедливость не являются альтернативами: это две взаимодополняющие части оптимального решения. Анализ политических ошибок и провалов рынка при управлении некоторыми сферами природопользования и рыболовством, в частности, позволяет сделать вывод, что они случаются потому, что приверженцы неолиберализма настаивают на необходимости выбора между справедливостью и эффективностью в пользу последней. Однако, утверждает английский исследователь проблем природопользования Ф. Харрисон, неолибералы пользуются второ- и третьесортными знаниями, которые не подходят для эпохи экологического кризиса и к тому же сопряжены с большими затратами для общества. На самом деле эффективность и справедливость являются взаимодополняющими элементами государственного регулирования правил

пользования ограниченными ресурсами и выстраивания на тех же принципах адекватной налоговой политики [Харрисон, 1996].

Аналогичных взглядов придерживаются и другие экономисты, занятые исследованием проблем устойчивого развития. В частности, П. Дасгупта (США) утверждает, что любые изменения государственной политики можно признать экономически эффективными только в случае, если они окажутся справедливыми для социальных и экологических систем [Dasgupta, 1999]. Но, к сожалению, слишком часто лица, принимающие решения, заверяя общество в своей приверженности идеям устойчивого развития, забывают о необходимости проектирования последствий своих решений на социальные и экологические системы.

По оценкам ФАО, спрос на рыбу и рыбопродукты к 2030 г. удвоится по сравнению с нынешним уровнем. Поэтому если сохранятся неолиберальные оценки экономической эффективности и прибрежное рыболовство не получит соответствующую поддержку, многие из ныне выживших рыбакских объединений в борьбе с «квота-королями» исчезнут в ближайшую четверть века. С учетом сложившейся ситуации ФАО приступила к разработке проекта международного соглашения об ограничении мощностей добывающего флота [Дворняков, 2000].

Усиление тенденций истощения биоресурсов

Торговля квотами означала переход от многовидового промысла к одновидовому. Это стимулировало гонку за сверхприбылями при добыче одного объекта промысла и привело к «высокой сортировке» уловов и росту выбросов за борт первоклассной пищевой рыбы, которая не являлась целевым объектом промысла или имела относительно низкую рыночную ценность. В результате масштабы выбросов в некоторых странах ЕС сравнялись с объемами вылова рыбы, поставляемой на берег, а проблема перелова, как уже отмечалось выше, значительно обострилась по сравнению с исторически господствовавшим режимом открытого доступа к биоресурсам Мирового океана. 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 выбросов, если и имелись, были связаны с отходами при разделке рыбы [Титова, 1991; Титова, 2006]. Поэтому рыбаки все чаще высказывают недоумение, почему в многовидовом рыболовстве управленцы из стран ЕС продолжают придерживаться схем регулирования рыболовства, выстроенных на

лимитированием промысла отдельных видов, хотя эти схемы в условиях торговли «рыбой в море» перестали соответствовать требованиям экосистемного и предсторожного подходов, признанных ключевыми в концепции устойчивого рыболовства.

По оценкам ФАО, суммарные выбросы сегодня достигли огромных величин и составляют около 20 млн т, что превышает пятую часть мирового улова. Они называются одной из главных причин усиления тенденции истощения запасов. Как отмечают исследователи, перелов запасов ВБР серьезно нарушил природное биоразнообразие и композицию морских экосистем, в которых происходит быстрая замена биоресурсов, имеющих высокий рыночный спрос, на менее ценные виды, находящиеся на более низких трофических уровнях. Увеличивается доля сорных и даже чужеродных видов, что рассматривается как индикатор потенциального снижения устойчивости экосистем.

Рост затрат на содержание бюрократии

Торговля квотами привела к резкому увеличению затрат на содержание «семерых с ложкой» (контролирующих служб, чиновной бюрократии, брокеров, посредников и т. д.), связанных с организацией рыбных аукционов и обслуживанием систем управления квотами.

Произошел также рост расходов на борьбу с браконьерством, масштабы которого расширились вследствие необходимости погашения затрат на приобретение квот.

Как отмечают исследователи, в западных странах рост числа чиновников происходит на фоне снижения численности рыбаков. Так, если в 1970 г. число рыбаков в Великобритании составляло 21 тыс. и их деятельность контролировал один министр, то к 2000 г. число рыбаков уменьшилось примерно на 5 тыс., при том что министров стало шесть, т. е. по одному министру на каждые 2,5 тыс. рыбаков [Allen, 2003]. Одновременно выросли затраты на содержание объединенной бюрократии стран ЕС в Брюсселе, которой за последние 30 лет были переданы многие из функций по регулированию рыболовства в Северном море и в Атлантике. Но, как констатируют рыбаки, рост затрат на содержание бюрократов не дал должного социального и экологического эффекта.

Уже упоминавшийся Д. Томсон относит к «одному из чудес нашего времени то, что вместе с ростом европейской бюрократии истощаются рыбные ресурсы, возрастают проблемы для рыбаков и рыбной отрасли в целом, происходит маргинализация прибрежных поселений» [Thomson, 2003: 117].

Поиск новой философии регулирования рыболовства

Поскольку существует множество фактов, доказывающих, что преобладающая в мире система регулирования рыболовства уже привела к далеко идущим отрицательным последствиям, все чаще звучат призывы пересмотра ее и поиска такой философии управления пользованием биоресурсами, которая бы отвечала требованиям устойчивого рыболовства. Эта философия во многом связывается с системами саморегулирования рыболовства, которые могут быть созданы как на уровне объединений прибрежного рыболовства (в пределах 50-ти миль), так и объединений крупных судов, ведущих промысел за пределами 50-ти миль, и даже в границах промыслового бассейна.

В работах многих американских и канадских ученых последних лет появились убедительные обоснования необходимости более широкого использования институтов саморегулирования в рыболовстве и передачи функций управления на места. Ведется поиск не только способов их правового оформления, но и путей развития и поддержания системы саморегулирования рыболовства в долгосрочной перспективе [Charles, 2001; Ostrom, 1992; Ostrom, 1995].

Исследователи видят основные задачи саморегулирования в том, чтобы сделать институциональные нормы более разнообразными и отзывчивыми на обратные связи естественных и социальных систем. Это позволит сделать управление более гибким для реагирования на участившиеся «возмущения» морских экосистем. Такое управление, по мнению исследователей, более всего свойственно специфике рыболовства. Оно поможет преодолеть проблемы, обусловленные высоким риском от излишней централизации системы принятия управленческих решений. В этом случае заинтересованные рыбаки смогут оптимально разрешить конфликты, наладить контроль промысловых усилий и сдачи уловов на берегу, воспрепятствовать перегрузке уловов на другие суда в море и контрабанде, а также значительно снизить затраты, связанные с внедрением сложных систем контроля (типа спутниковых) или с практикой постоянного размещения наблюдателей на каждом судне.

Эти 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 рыболовством и контролировать запасы рыбы эффективнее. Мы не просим начинать преобразования с чистого листа, хотя нам и не

нравится действующая система квот. Но поскольку все в ней глубоко увязли, передайте эту систему в руки самих рыбаков, и мы можем справиться с делом охраны запасов лучше» [Allen, 2003: 100].

Обсуждая ошибки «товаризации» квот, нельзя не отметить, что появились симптомы движения вспять от рынков квот. К примеру, в штате Аляска, где скупка квот монополистами лишала рыбацкие общинь будущего, правительство стало возвращать их прибрежным объединениям. Квоты обретают статус постоянных без права продажи [Thomson, 2003]. В Шетланде (Шотландия) рыбные квоты стали скупаться за счет резервного фонда нефтяных компаний и передаваться рыбакам в аренду по самым низким ставкам (при мерно 9% от годового уровня дохода). Это позволяет рыбакам, особенно молодым, возвращаться на промысел [Allen, 2003].

Однако на пути движения вспять от рынков квот уже воздвигнуты огромные препятствия. Их зозвели лица, которые строят благополучие на приватизации рыбопромысловой ренты. И все же в рамках формирования концепции устойчивого рыболовства, ведется активный поиск новой философии регулирования пользованием биоресурсами в зонах национальной юрисдикции, которая более всего соответствовала бы задаче сбережения их для будущих поколений.

ВЫВОДЫ

При введении практики регулирования российского рыболовства на основе индивидуальных рыбных квот ВБР необходимо избежать ошибок, допущенных в этом процессе за рубежом, поэтому важно:

- 1) соблюсти баланс частных и общественных интересов при передаче общенациональных ресурсов в частные руки;
- 2) выявить потенциальные социальные последствия закупки квот впрок и концентрации их в руках меньшинства, а также избежать «утечки» квот из отрасли и передачи права держателей квот банкам, нефтяным и прочим состоятельным в финансовом отношении нерыбным корпорациям;
- 3) донести до членов экипажей промысловых судов, какую выгоду получают они от новой формы распределения квот; а также
- 4) создать для рыбаков равные экономические условия при промысле разнокачественных по ценности ВБР и исключить погоню за рыбопромысловой рентой, ведущую к истощению наиболее ценных промысловых видов.

ЛИТЕРАТУРА

- Дворняков В.А. 2000. Рыболовство России. Накануне перемен. М.: Международные отношения. 176 с.
- Денисов В.В. 2002. Эколо-географические основы устойчивого природопользования в шельфовых морях (экологическая география моря). Апатиты: Изд-во КНЦ РАН. 502 с.
- Кузнецова С. 2006. Дети Галактики в водах Атлантики // Рыбные ресурсы. № 1. С. 27–30.
- Мейсон Г., Титова Г.Д., Харрисон Ф. 2000. За кулисами становления экономических теорий: от теории – к коррупции. СПб: Б & К. 304 с.
- Титова Г.Д. 2006. Биоэкономические проблемы рыболовства в зонах национальной юрисдикции. СПб: ВВМ. 368 с.
- Титова Г.Д. 1991. Платежи за пользование рыбопромысловыми угодьями: сущность и методы исчисления // Рыбное хозяйство. № 4. С. 7–13.
- Харрисон Ф. 1996. Закон свободы. Частная собственность и государственные финансы в цивилизованном обществе. СПб: Научно-исследовательский центр «Эко-град». 51 с.
- Allen H. 2003. Community Control of the Fisheries // Proceedings of the Edinburgh IU for LVT Conference. Glasgow: Bell & Bain Ltd, 251 p.
- Charles A. 2001. Sustainable Fishery Systems // Fish and Aquatic Resources Series. Vol 5. Halifax; Ames (Iowa); London; Edinburgh; Paris; Berlin; Tokyo: Blackwell Science Ltd., 370 p. <https://doi.org/10.1002/9780470698785>
- Dasgupta P. 1999. Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life and Evaluating Policy// Working Papers of University of Cambridge and Beijer International Institute of Ecological Economics, Beijer Discussion Paper 127. Stockholm. 69 p.
- Lowe A. V. 1984. Markets under the sea: by D.R. Denman Hobart Paperback 17, Institute of Economic Affairs, Marine Policy, Volume 8, Issue 3. Pp. 286–287. [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(84\)90013-7](https://doi.org/10.1016/0308-597X(84)90013-7)
- Dille R. 1992. Contesting Markets: Analyses of Ideology, Discourse and Practice. Edinburgh: University Press. 302 pp.
- Gudeman S. 1986. Economics as Culture: Models and Metaphors of Livelihood. London, UK: Routledge & Kegan Paul. 189 p.
- Hanna S. 1990. The Eighteenth-century English commons: a model for ocean management // Ocean & Shoreline Management. No 14. Pp.155–172. [https://doi.org/10.1016/0951-8312\(90\)90032-D](https://doi.org/10.1016/0951-8312(90)90032-D)
- Iudicello S., Weber M., Wieland R. 1999. Fish, Markets, and Fishermen // The Economics of Overfishing. Island Press. 192 p.
- McCay B. 1994. ITQ Case Study: Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog Fishery. // Limited Access Management: A Guidebook to Conservation / ed. by Karyn L. Gimbel. Washington, D.C.: Center for Marine Conservation and World Wildlife Fund US. Pp. 75–97.
- Monk G., Hewison G.A. 1994. Brief Criticism of the New Zealand Quota Management System // Limiting Access to Marine Fisheries: Keeping the Focus on Conservation

- / ed. K.L. Gimbel. Washington DC: Center for Marine Conservation and WWF. Pp. 107–119.
- Ostrom E.* 1992. The rudiments of a theory of the origins, survival, and performance of common-property institutions // *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press. Pp. 293–318.
- Ostrom E.* 1995. Designing complexity to govern complexity // *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*. Beijer International Institute of Ecological Economics and the World Bank. Pp. 33–35.
- Palsson G.* 1991. *Coastal Economies, Cultural Accounts: Human Ecology and Icelandic Discourse*. Manchester: Manchester University Press. Pp. 152–156. <https://doi.org/10.1017/S0032247400023688>
- Palsson G., Helgason A.* 1995. Figuring fish and measuring men: the individual transferable quota system in the Icelandic cod fishery // *Ocean & Coastal Management* 28 (1–3): 117–146 [https://doi.org/10.1016/0964-5691\(95\)00041-0](https://doi.org/10.1016/0964-5691(95)00041-0)
- Thomson D.* 2003. The Sea Clearances – a Global Overview // *Proceedings of Edinburgh Conference 8–14 July 2001*. Glasgow, Great Britain: Bell & Bain Ltd. Pp. 106–123.
- Lowe A.V.* 1984. Markets under the sea: by D.R. Denman Hobart Paperback 17, Institute of Economic Affairs, *Marine Policy*, Volume 8, Issue 3. Pp. 286–287. [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(84\)90013-7](https://doi.org/10.1016/0308-597X(84)90013-7)
- Dilley R.* 1992. *Contesting Markets: Analyses of Ideology, Discourse and Practice*. Edinburgh: University Press. 302 pp.
- Gudeman S.* 1986. *Economics as Culture: Models and Metaphors of Livelihood*. London, UK: Routledge & Kegan Paul. 189 p.
- Hanna S.* 1990. The Eighteenth-century English commons: a model for ocean management // *Ocean & Shoreline Management*. No 14. Pp. 155–172. [https://doi.org/10.1016/0951-8312\(90\)90032-D](https://doi.org/10.1016/0951-8312(90)90032-D)
- Iudicello S., Weber M. and Wieland R.* 1999. Fish, Markets, and Fishermen // *The Economics of Overfishing*. Island Press. 192 p.
- McCay B.* 1994. ITQ Case Study: Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog Fishery. // *Limited Access Management: A Guidebook to Conservation* ed. by Karyn L. Gimbel. Washington, D.C.: Center for Marine Conservation and World Wildlife Fund US. Pp. 75–97.
- Monk G. and Hewison G.A.* 1994. Brief Criticism of the New Zealand Quota Management System // *Limiting Access to Marine Fisheries: Keeping the Focus on Conservation* (ed. K.L. Gimbel). Washington DC: Center for Marine Conservation and WWF. Pp. 107–119.
- Ostrom E.* 1992. The rudiments of a theory of the origins, survival, and performance of common-property institutions // *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press. Pp. 293–318.
- Ostrom E.* 1995. Designing complexity to govern complexity // *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*. Beijer International Institute of Ecological Economics and the World Bank. Pp. 33–35.
- Palsson G.* 1991. *Coastal Economies, Cultural Accounts: Human Ecology and Icelandic Discourse*. Manchester: Manchester University Press. Pp. 152–156. <https://doi.org/10.1017/S0032247400023688>
- Palsson G. & Helgason A.* 1995. Figuring fish and measuring men: the individual transferable quota system in the Icelandic cod fishery. *Ocean & Coastal Management* 28 (1–3): 117–146 [https://doi.org/10.1016/0964-5691\(95\)00041-0](https://doi.org/10.1016/0964-5691(95)00041-0)
- Thomson D.* 2003. The Sea Clearances – a Global Overview // *Proceedings of Edinburgh Conference 8–14 July 2001*. Glasgow, Great Britain: Bell & Bain Ltd. Pp. 106–123.

REFERENCES

- Dvornjakov V.A.* 2000. Fisheries in Russia. On the eve of change. M.: International relations. 176 p.
- Denisov V.V.* 2002. Ecological and geographical bases of sustainable environmental management in the shelf seas (ecological geography of the sea). Apatity: Publishing House of the KSC RAS. 502 p.
- Kuznetsova S.* 2006. Children of the Galaxy in the waters of the Atlantic // *Fish resources*. No. 1. P. 27–30.
- Mason G., Titova G.D., Harrison F.* 2000. Behind the scenes of the development of economic theories: from theory to corruption. St. Petersburg: B & K. 304 p.
- Titova G.D.* 2006. Bioeconomic Issues of Fisheries in Areas of National Jurisdiction. St. Petersburg: VVM. 368 p.
- Titova G.D.* 1991. Payments for the use of fishing grounds: the essence and methods of calculation // *Fisheries*. No. 4. P. 7–13.
- Harrison F.* 1996. The Law of Freedom. Private property and public finance in a civilized society. St. Petersburg: Research Center «Eco-city». 51 p.
- Allen H.* 2003. Community Control of the Fisheries // *Proceedings of the Edinburgh IU for LVT Conference*. Glasgow: Bell & Bain Ltd, 251 p.
- Charles A.* 2001. Sustainable Fishery Systems // *Fish and Aquatic Resources Series*. Vol 5. Halifax; Ames (Iowa); London; Edinburgh; Paris; Berlin; Tokyo: Blackwell Science Ltd., 370 p. <https://doi.org/10.1002/9780470698785>
- Dasgupta P.* 1999. Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life and Evaluating Policy// *Working Papers of University of Cambridge and Beijer International Institute of Ecological Economics*, Beijer Discussion Paper 127. Stockholm. 69 p.
- Поступила в редакцию 02.11.2022 г.*
Принята после рецензии 18.11.2022 г.