



Люк Даттли (Luke Duggleby)

Разъяснение Кейптаунского соглашения

Как одно международное соглашение может помочь в борьбе с незаконным рыболовством и со спасением жизней

Обзор

В погоне за максимальной прибылью операторы судов, занимающиеся незаконной рыбной ловлей или занижающие показатели улова, часто нарушают правила эксплуатации судов, подвергая еще большей опасности работников одной из самых опасных профессий в мире. На борту незаконных рыболовных судов часто отсутствует необходимое аварийно-спасательное оборудование, или они игнорируют нормативные правовые акты, регламентирующие изменения, внесенные в конструкцию судна. Кроме того, нередко они работают в течение продолжительного периода времени, без проведения проверок безопасности, склонны заниматься рыбной ловлей при опасной погоде и с меньшей вероятностью обеспечивать приемлемые условия труда.

В 1999 году Международная организация труда (МОТ) подсчитала, что ежегодно в отрасли рыболовства погибает 24 000 человек — в 10 с лишним раз больше, чем на судах торгового мореплавания. При этом рыболовные суда и их экипажи исключены практически из всех международных морских правовых норм, таких как сертификация на соответствие требованиям по технической безопасности или проверка условий труда, из-за чего эксплуататорская практика остается незамеченной.

Кейптаунское соглашение 2012 года (КТС), принятое Международной морской организацией (ИМО), определяет стандарты рыболовных судов и включает другие нормативно-правовые положения, призванные

обеспечить безопасность экипажа и наблюдателей, а также единые требования для данной отрасли. Соглашение вступит в силу после того, как его ратифицируют или к нему присоединятся 22 государства, совокупный рыболовный флот которых насчитывает 3600 соответствующих судов. Этот шаг позволит привести операторов рыболовных судов в соответствие с требованиями к работе прочих морских судов и положить конец деятельности, подвергающей риску экипажи. До тех пор, пока КТС не вступит в действие, не существует обязательных международных требований к безопасности рыболовных судов.

Улучшение безопасности рыболовных судов способствует спасению человеческих жизней и борьбе с незаконным рыбным промыслом.

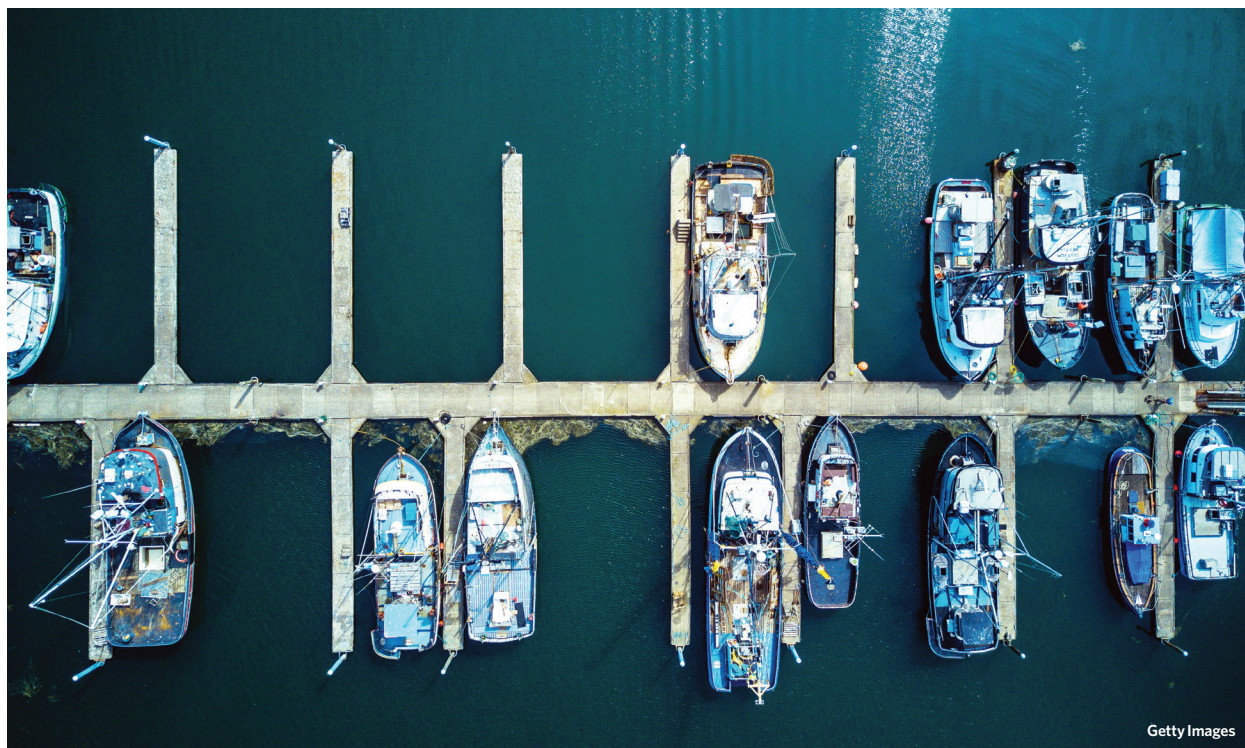
Согласно отчетам, экипажи рыболовных судов в открытом море или за пределами национальной юрисдикции государства флага все чаще состоят из рабочих-мигрантов, чей статус ставит их под угрозу эксплуатации со стороны операторов. Зачастую они находятся в море месяцами и пребывают в изоляции, потому что не владеют языком, на котором разговаривают другие члены экипажа или капитан. В таких обстоятельствах рыбаки часто не имеют возможности сообщить о нарушениях стандартов безопасности на судне. Международные расследования показывают, что некоторые рабочие-мигранты, которые ищут возможности трудоустройства за границей, наивно полагаются на лживые обещания о работе на суше, а в результате надрываются в ужасающих условиях на борту небезопасных рыболовных судов в открытом море.¹

Международное сообщество все больше признает, что неприемлемые условия работы и низкие стандарты безопасности являются отличительным признаком незаконных, несообщаемых и нерегулируемых (ННН) рыболовных судов. Операторы, которые занижают показатели улова или ведут незаконный промысел, с меньшей долей вероятности предоставят экипажу надлежащие условия труда, обучение и аварийно-спасательное оборудование и чаще ведут промысел в опасных погодных условиях. С целью снижения начальных капиталовложений такие суда часто не оснащаются необходимым оборудованием, имеют ненадлежащую модификацию и ведут промысел в течение продолжительного времени без прохождения инспекций или сертификаций на соответствие требованиям технической безопасности.

Чтобы обеспечить безопасность экипажа на борту рыболовных судов, государства должны выполнять условия двух соглашений, которые уже вступили в силу — Соглашения о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, нерегулируемого и неучтённого промысла (СМГП), подготовленного Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), и Конвенции о труде в рыболовном секторе (С188) Международной организации труда — а также присоединиться к Кейптаунскому соглашению. Цель СМГП заключается в том, чтобы гарантировать законность улова, а конвенции С188 — улучшить условия работы для экипажей судов. Для обеспечения законности и безопасности рыболовного промысла все три агентства Организации Объединенных Наций выступают за синхронное введение этих трех инструментов.

Кейптаунское соглашение обновляет, дополняет и заменяет Торремолиносский протокол 1993 года, относящийся к Торремолиносской международной конвенции по безопасности рыболовных судов 1977 года. Ни Торремолиносская международная конвенция, ни протокол не вступили в силу, но их положения отражены в КТС. Вступив в силу, КТС обозначит минимальные требования к проектированию, строительству, оборудованию и проверке рыболовных судов длиной 24 метра или более, которые ведут промысел в открытом море. Вступление в силу данного соглашения позволит государствам порта проводить проверки безопасности, которые можно согласовывать с судовладельцами и агентствами по трудоустройству, обеспечивая прозрачность промысла и деятельности экипажей. Соглашение содержит минимальные требования к безопасности рыболовных судов, идентичные Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) — международному договору по безопасности торговых судов, имеющему обязательную юридическую силу и вступившему в силу в 1980 году. Эта конвенция также призывает к согласованной проверке рыболовных судов, условий труда и безопасности.

Что входит в Кейптаунское соглашение?



Применение, правомерность и сфера действия

КТС распространяется на промышленные рыболовные суда длиной от 24 метров и более, или эквивалентной регистровой вместимостью.² Многие технические требования, изложенные ниже, относятся только к новым судам, но некоторые относятся ко всем судам — и новым, и старым.

У государств, являющихся участниками соглашения, есть 10 лет на внедрение положений о радиосвязном оборудовании (Глава IX) и до пяти лет на реализацию положений о спасательных средствах и устройствах (Глава VII), порядке действий в чрезвычайных ситуациях (Глава VIII) и навигационном оборудовании (Глава X). Это дает государствам значительный период времени на подготовку к выполнению данных требований. Кроме того, любая из сторон может освободить судно от соблюдения условий соглашения, если посчитает требования неприемлемыми или если судно ведет деятельность в пределах своей исключительной экономической зоны.

Чтобы убедиться в безопасности судов, необходима проверка и наблюдение за их проектированием, строительством и оборудованием. Этой деятельностью может заниматься орган государства флага или уполномоченное учреждение, например, инспектор классификационного общества или сертификационная компания. В соглашении указано, что спасательные средства и устройства, радиооборудование, конструкция, техническое оснащение и оборудование должны проходить проверку до ввода судна в эксплуатацию и с периодичностью до пяти лет. Данные проверок должны быть указаны в международном сертификате безопасности рыболовного судна.³ Если судно не подпадает под требования проверки, его оператор должен заполнить свидетельство об освобождении и постоянно иметь его в наличии на борту для проверки. Любая из сторон соглашения может проверять и признавать данные сертификаты.

Технические положения

В главах II–X КТС приводится подробное описание требований к проектированию, строительству и оборудованию рыболовных судов. Они разделены на три категории в зависимости от размера судна: 24–45 метров, 45–60 метров и более 60 метров. Требования направлены на обеспечение водонепроницаемости, защиты от атмосферных воздействий, прочности и остойчивости судна даже в неблагоприятных условиях, включая лед и экстремальные погодные условия. Изложены рекомендации по обеспечению безопасного пространства для экипажа, наличия достаточного количества спасательных средств и устройств, а также наличия необходимых процедур на случай чрезвычайных ситуаций. Предусматривается, что на судах необходимо регулярное проведение учений по действиям в чрезвычайных ситуациях, в которых участвуют все члены экипажа и наблюдатели. Кроме того, суда должны быть оборудованы средствами радиосвязи, способными передавать и получать поисково-спасательную информацию, сигналы бедствия и прочие необходимые сообщения. Суда должны иметь оборудование и оснащение для безопасной навигации и передачи сигналов.

Суда, на которых не распространяется действие КТС

Положения КТС относятся к рыболовным судам длиной 24 метра и более, поскольку это стандартная длина судов, занимающихся промышленным рыболовством в открытом море или за пределами своих территориальных вод. Существуют миллионы рыболовных судов меньше 24 метров в длину, но они обычно ведут деятельность в исключительных экономических зонах страны и обязаны соблюдать соответствующие национальные требования к безопасности. Совместными усилиями ИМО, ФАО и МОТ были разработаны несколько необязательных документов относительно безопасности судов меньшего размера, к которым государства и заинтересованные лица могут обратиться за рекомендациями.⁴

Чтобы убедиться в безопасности судов, необходима проверка и наблюдение за их проектированием, строительством и оборудованием.

Таблица 1

Руководство по поэтапной реализации положений КТС

Кейптаунское соглашение				
Глава	Содержание	Применение		Срок выполнения
		Новое	Существующее	
II	Строительство	✓		С момента ратификации
III	Остойчивость	✓		С момента ратификации
IV	Машинное оборудование	✓		С момента ратификации
V	Пожарная безопасность	✓		С момента ратификации
VI	Защита экипажа	✓		С момента ратификации
VII	Спасательные устройства	✓		Не более 5 лет с момента ратификации
VIII	Порядок действий в чрезвычайных ситуациях	✓	✓	Не более 5 лет с момента ратификации
IX	Радиокommunikационная связь	✓	✓	Не более 10 лет с момента ратификации
X	Навигационное оборудование	✓	✓	Не более 5 лет с момента ратификации

Источник: Международная морская организация

© 2018 The Pew Charitable Trusts

Клар Фишер (Claire Fischer)/Unsplash

Рис. 1

Является ли жизнь торгового мореплавателя более ценной, чем жизнь рыбака?

Сравнение конвенций, регулирующих торговые и рыболовные суда



Безопасность экипажа
SOLAS, 1974



Обучение
STCW, 1978



Остойчивость
LL, 1966



Столкновения
COLREGs, 1972



Трудовые стандарты
MLC, 2006



Трудовые стандарты
MARPOL, 1973/78



Действующие



Недействующие

*Статистика по несчастным случаям с летальным исходом и пропавшим без вести людям согласно отчетам, полученным IHS Markit за период с 1995 по 2017 г.
Источники: Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Международная организация труда и Международная морская организация



Безопасность экипажа и наблюдателей
 СТА, 2012



Обучение
 STCW-F, 1995



Остойчивость
 В настоящее время не заключено никаких соглашений



Столкновения
 В настоящее время не заключено никаких соглашений



Трудовые стандарты
 C188, 2007



Защита окружающей среды
 PSMA, 2009



Примечание: Подробная информация о конвенциях изложена в Приложении А.

© 2018 The Pew Charitable Trusts

Ратификация: Дальнейшие шаги

Почему государствам следует ратифицировать Кейптаунское соглашение 2012 года

В Соглашение включено положение «об отсутствии режима благоприятствования» (статья 4[7]). Это означает, что все суда, заходящие в порт государства, являющегося участником соглашения, подлежат одинаковым стандартам проверки, даже если они зарегистрированы в государстве, которое не ратифицировало соглашение или не присоединилось к нему. Это положение позволит государствам контролировать все суда, заходящие в их порты, повышая международные стандарты безопасности.

Ниже рассматриваются примеры того, каким образом ратификация КТС может принести пользу прибрежным государствам, государствам регистрации, государствам портов и рынков, которые принимают участие в промысле, производстве, торговле и потреблении морепродуктов, и каким будет ее непосредственное воздействие.



Страна А: Прибрежное государство



- Прибрежное государство с большим биологическим разнообразием в территориальных водах
- Относительно небольшое количество крупных государственных рыболовных судов
- Может выдавать лицензии на рыбную ловлю судам под флагами иностранных государств
- Может направлять местных наблюдателей на суда под флагами иностранных государств
- Относительно небольшое количество граждан работает в отрасли крупномасштабного промышленного рыболовства
- Правила техники безопасности недостаточны или отсутствуют
- Недостаточное внутреннее законодательство в области незаконного рыболовного промысла

Преимущества

Ратификация и выполнение КТС прибрежными государствами обеспечит более высокие стандарты безопасности для рыболовных судов, ведущих рыбный промысел в территориальных водах. В частности, минимизация риска коснется их граждан, работающих членами экипажа и наблюдателями на борту судов под флагами иностранных государств. Установление общих стандартов снизит вероятность происшествий с судами в их водах, таких как потопление, пожар, опрокидывание или столкновение, которые обычно требуют помощи со стороны морского ведомства или береговой охраны. В то же время будет разрешено проведение проверок на борту судов под флагами иностранных государств. Это будет способствовать прозрачности промысловых работ, условий работы и стандартов безопасности, даже если судно зарегистрировано в государстве, не являющемся участником КТС. (Обозначено в положении «об отсутствии режима благоприятствования»).

Воздействия

Ратификация любого соглашения может оказаться административной нагрузкой, и возможна нехватка ресурсов, необходимых для быстрого принятия законодательных актов. В таких случаях ИМО может оказать юридическую и техническую поддержку.

Страна Б: Государство флага



- Государство флага, в котором зарегистрировано множество промышленных рыболовных судов, ведущих деятельность по всему миру
- Рыболовная отрасль является важным источником занятости, продовольствия и экономической безопасности
- Правила техники безопасности для флота недостаточны или отсутствуют
- Недостаточное внутреннее законодательство в области незаконного рыболовного промысла

Преимущества

Ратификация КТС государствами флага поможет установить минимальные стандарты безопасности для огромной доли международного рыболовного флота, в результате чего могут быть спасены жизни тысяч рыбаков, ведущих промысел в открытом море. Введение стандартов для судов под флагом и проведение регулярных проверок на соответствие требованиям КТС сделает рыболовный промысел, безопасность судов и условия работы более прозрачными. Операторы судов будут вынуждены инвестировать в безопасность и благосостояние своих экипажей, а это поможет предотвратить эксплуатацию работников. Регулярные проверки также затруднят ведение незаконного промысла. Государства, выполняющие КТС, также продемонстрируют международному сообществу, что они контролируют флот, зарегистрированный под их флагом, и серьезно относятся к своим обязанностям.

Воздействия

Несмотря на то, что положения о проектировании и строительстве будут распространяться на многие суда, большинство положений будут применимы исключительно к новым судам. КТС позволяет государствам выполнять положения поэтапно, поэтому нет необходимости немедленно вносить изменения в проектирование, строительство или оборудование всего флота под флагом данного государства (см. Таблицу 1).

Страна В: Государство порта



- Государство порта с высоким биологическим разнообразием в территориальных водах
- Относительно небольшое количество национальных рыболовных судов
- Может выдавать лицензии на рыбную ловлю судам под флагами иностранных государств
- Может принимать иностранные суда в национальный реестр
- Многие граждане работают на борту иностранных судов
- В государственные порты часто поступает улов
- Правила техники безопасности недостаточны или отсутствуют
- Недостаточное внутреннее законодательство в области незаконного рыболовного промысла

Преимущества

Государства с международными портовыми сооружениями и биологическим разнообразием в территориальных водах смогут лучше защищать рыбные ресурсы в своих водах. Операторы, занимающиеся ННН-промыслом, выбирают воды и порты государств, имеющих, по их мнению, слабую систему управления, с целью эксплуатации их природных ресурсов. В связи с деятельностью небезопасных судов вблизи портов повышается риск столкновения и посадки на мель, что может потребовать дорогостоящих поисково-спасательных мероприятий. Ратификация и выполнение КТС предоставит государствам порта еще одну возможность для проведения проверок судов, что положительно скажется на безопасности судов, действующих в его территориальных водах, и повысит вероятность выявления ННН-промысла. Также благодаря этому повысится безопасность судов, включенных в национальный реестр, что поможет снизить риск опасных и дорогостоящих аварий, на ликвидацию последствий которых требуется много времени.

Воздействия

Что касается государств, которые, как правило, имеют небольшой флот, технические поправки к существующему законодательству будут незначительными. Однако ратификация любого соглашения влечет за собой административную нагрузку. В связи с этим ИМО может оказать юридическую и техническую поддержку.

Страна Г: Государство рынка



- Прибрежное государство флага, порта и рынка
- Относительно большой рыболовный флот, ведущий деятельность по всему миру
- Ведется экспорт или импорт рыбы
- Существуют строгие правила техники безопасности для рыболовного флота
- Существует внутреннее законодательство в области незаконного рыболовства

Преимущества

Государства рынка могут гарантировать своим потребителям, что людям, ведущим промысел морепродуктов, обеспечены безопасные и приемлемые условия работы. Во многих из таких государств уже имеется местное законодательство, соответствующее требованиям КТС или превышающее их, и их национальный флот уже работает в безопасных условиях. Тем не менее, вступление в силу данного соглашения позволит государствам рынка предъявлять такие же требования и тем самым повышать безопасность судов под флагом иностранных государств, которые импортируют морепродукты для обеспечения спроса местных потребителей. Потребители в государствах рынка все чаще обращают внимание на происхождение потребляемых ими продуктов. Вступление в силу КТС позволит государствам рынка оказывать влияние на международные цепочки поставок, тем самым способствуя повышению стандартов безопасности судов и спасению жизней рыбаков. Реализация КТС может дополнить существующее законодательство в области безопасности и ННН-промысла, а также продемонстрировать лидерство по этим вопросам на мировой арене.

Воздействия

Большинство судов под флагом государства уже соответствуют стандартам, изложенным в КТС, поэтому больших нагрузок по технической части не будет.

Как государства могут ратифицировать соглашение

Делегации стран в КТС могут проинформировать секретариат о намерении своего государства ратифицировать соглашение и, если необходимо, запросить техническую и юридическую помощь. При депонировании ратификационных грамот в ИМО делегаты должны указать количество рыболовных судов, ведущих промысел под флагом данного государства. ИМО предоставляет рекомендации по подсчету этого количества. Если эта цифра неизвестна, ее может предоставить Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), если государство является участником Соглашения ФАО о содействии соблюдению рыболовными судами в открытом море международных мер по сохранению живых ресурсов и управлению ими. Если ни один из вариантов не применим, эту цифру можно получить из базы данных региональных органов по вопросам рыболовства или других международных морских баз данных.⁵

Заключение

Вступление в силу КТС предоставит государствам мощный инструмент для обеспечения того, чтобы рыболовные суда под их флагами несли ответственность за безопасность своих экипажей, чтобы рыбный промысел осуществлялся безопасно и законно и чтобы выполнялись их обязательства по безопасности как ответственных государств флага. Это может послужить стимулом тому, чтобы операторы рыболовных судов ответственно подходили к деятельности, по определению сопряженной с опасностью. Кроме того, это поможет государствам обеспечить безопасность своих граждан, работающих на борту судов под иностранным флагом, и снизить риск поступления на их рынки продукции ННН-промысла.

Ратифицировав КТС, участники ИМО получают возможность существенно уменьшить эксплуатацию как океанов, так и людей, зависящих от них. Вступление в силу данного соглашения поспособствует улучшению безопасности и условий работы в одной из самых опасных профессий в мире и поможет свести к минимуму возможности получения прибыли от ННН-промысла недобросовестными операторами.

Приложение А

Список международных конвенций

SOLAS (СОЛАС)	Международная морская организация (ММО), Международная конвенция по охране человеческой жизни на море
STCW (ПДМНВ)	Международная морская организация (ММО), Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты
LL (КГМ)	Международная морская организация (ММО), Международная конвенция о грузовой марке
COLREGs (МППСС)	Международная морская организация (ММО), Международные правила предупреждения столкновений судов в море
MLC (КТМС)	Международная организация труда (МОТ), Конвенция о труде в морском судоходстве
MARPOL (МАРПОЛ)	Международная морская организация (ММО), Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов
СТА (КТС)	Международная морская организация (ММО), Кейптаунское соглашение по безопасности рыболовных судов
STCW (ПДНВ-Р)	Международная морская организация (ММО), Международная конвенция о подготовке и дипломировании персонала рыболовных судов и несении вахты
C188	Международная организация труда (МОТ), Конвенция о труде в рыболовном секторе
PSMA (СМГП)	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла

Примечания

- 1 Иан Урбина, «На суше — обманутые и в долгах, в море — измученные или забытые», *The New York Times* (Нью-Йорк таймс), 9 ноября 2015 г. <https://www.nytimes.com/2015/11/09/world/asia/philippines-fishing-ships-illegal-manning-agencies.html>; Борьба с незаконным рыболовством, «FISH-i Africa: Проблемы, расследования и воздействия», 14.
- 2 Международная морская организация, «Кейптаунское соглашение 2012 г.», Эквиваленты вместимости, Глава 1, Правило 1, Положение 2,9.
- 3 Международная морская организация, «Кейптаунское соглашение 2012 г.», Международное свидетельство о безопасности рыболовного судна, Приложение, 175
- 4 Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международная организация труда и Международная морская организация, «Рекомендации по безопасности для палубных рыболовных судов длиной менее 12 метров и беспалубных рыболовных судов», (2012 г.), <http://www.fao.org/fishery/safety-for-fishermen/50781/en/>.
- 5 Международная морская организация, Резолюция комитета по безопасности на море 92/26/6/Add.1, «Процедура подсчета количества рыболовных судов каждого договаривающегося государства Кейптаунского соглашения 2012 года», <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Documents/Procedure%20for%20calc%20the%20number%20of%20fishing%20vessels.pdf>, Приложение 24.

Для получения дополнительной информации посетите наш сайт:

pewtrusts.org/endillegalfishing

pewtrusts.org/capetown

Контактное лицо: Кимберли Восбург (Kimberly Vosburgh), специалист по внешним связям

Эл. почта: kvosburgh@pewtrusts.org

Веб-сайт проекта: pewtrusts.org/endillegalfishing

Pew Charitable Trusts стремится решить самые серьезные проблемы современного мира при помощи знаний. Организация применяет строгий аналитический подход в целях улучшения государственной политики, информирования населения и стимуляции общественной деятельности.