

Правила и последствия нарушений: как усовершенствовать международный рыбный промысел

Фонд Pew работает над усилением регулирования международного промышленного рыбного промысла и укреплением здоровья и устойчивости мирового океана

Обзор

Перелов рыбы — одна из самых серьезных угроз, с которыми сталкивается океан. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) сообщила в 2020 году, что треть всех рыбных запасов подвергается чрезмерному промыслу и еще почти 60 % не смогут выдержать увеличение промысла. В то же время, по данным ООН, биоразнообразие сокращается: 33 % морских млекопитающих, акул и других родственных видов находятся под угрозой исчезновения.

Существенную роль в этом сокращении сыграло недостаточное и неэффективное управление промышленным рыбным промыслом. По меньшей мере 130 областей сосредоточения рыбных запасов (стоимость которых исчисляется миллиардами долларов в год) находятся под международным управлением, однако связанных систем правил по обеспечению их устойчивости практически нет. Даже там, где реализованы научно обоснованные меры по восстановлению запасов и снижению уровня воздействия рыбного промысла на другие морские виды, за нарушение правил не предусмотрено практически никаких наказаний. Еще больше усугубляет ситуацию повсеместное распространение незаконного, несообщаемого и нерегулируемого (ННН) промысла. В водах некоторых развивающихся стран на ННН-промысел приходится свыше 30 % вылова рыбы, что часто является результатом слабого управления и сказывается на продовольственной и экономической безопасности прибрежных сообществ, зависящих от рыболовства.

Однако в последние годы произошли многообещающие изменения в управлении международным рыбным промыслом. К ним относятся новые методы, рассчитанные на долгосрочное оздоровление рыбных ресурсов и экосистемы, частью которой они являются; развитие технологий и сотрудничества между прибрежными государствами, государствами флага, государствами сбыта продукции и государствами порта в вопросах отслеживания и предотвращения незаконного вылова; усилия по ужесточению соблюдения существующих правил, а также международные соглашения, направленные на повышение эффективности системы управления. При наличии правильной научно обоснованной структуры и более глубокого понимания и сотрудничества со стороны основных заинтересованных сторон мы сможем рассчитывать на оздоровление рыбных запасов и устойчивое будущее.

Правила для обеспечения устойчивого и легального промысла

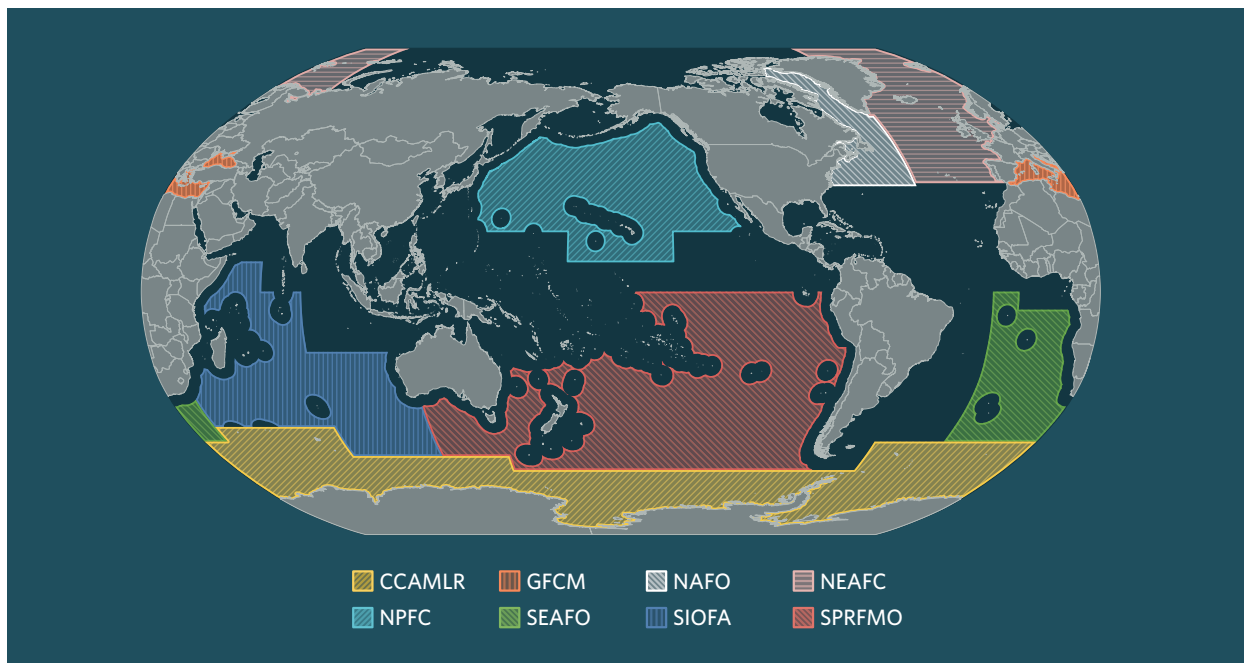
Многие коммерчески важные виды рыб мигрируют по океану в поисках пищи. Пути их миграции проходят через зоны различных национальных юрисдикций и открытый океан, что является существенным фактором для управления рыбными запасами и нацеленными на них рыболовецкими флотами. Правила вылова этой рыбы (сколько, кто, как и когда) определяются комбинацией национальных законов, положений и требований региональных рыбохозяйственных организаций (РРХО). РРХО — это международные органы, в состав которых входят правительства, имеющие практический и/или финансовый интерес к управлению и сохранению рыбных запасов в конкретном регионе и готовые участвовать в скоординированном управлении этими запасами.

К сожалению, РРХО не смогли остановить масштабный перелов рыбы, поскольку почти 50 процентов всех запасов, управляемых этими организациями, либо истощены, либо подвергаются чрезмерному промыслу. В связи с тем что в ведении РРХО находится более 95 % океана, необходимо предпринять больше усилий для реализации эффективных мер управления, способных вернуть популяции рыб на здоровый уровень и поддерживать его.

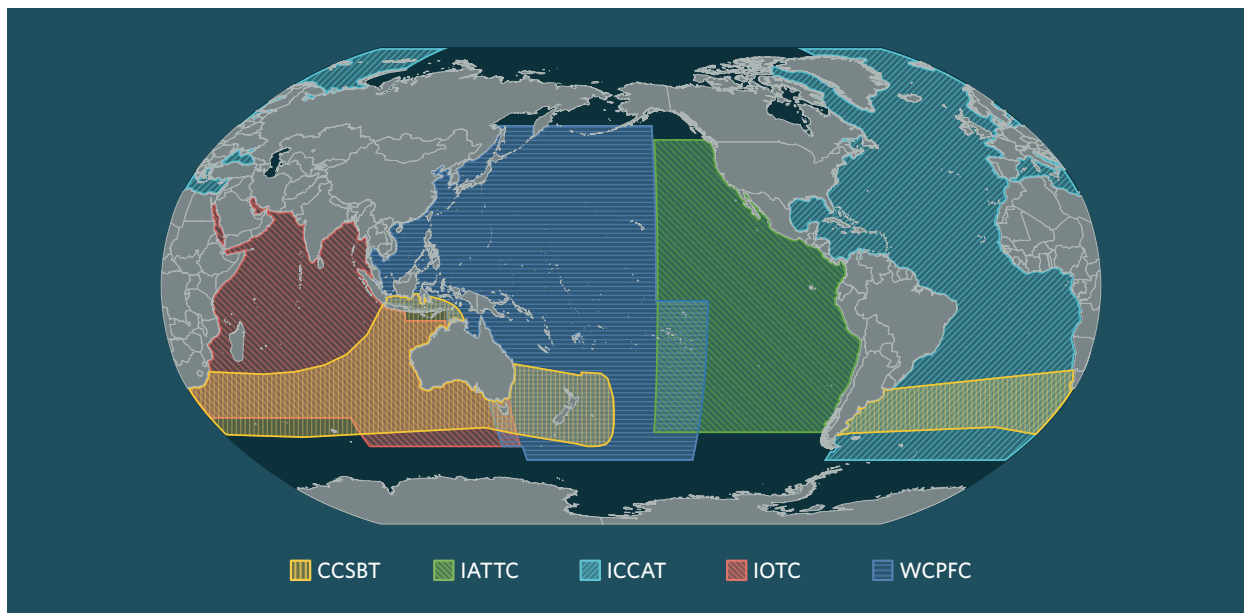
Модернизация управления посредством стратегий вылова

Традиционное управление рыбным хозяйством обычно включает в себя регулярную оценку промысловых запасов, за которой следует подготовка учеными рекомендаций для управленцев на основе результатов этой оценки, а затем переговоры управленцев о необходимых мерах. Такие оценки запасов могут быть неточными из-за неполных данных о промысле и несовершенных статистических моделей оценки количества рыбы в популяции. Это означает, что научные рекомендации могут быть размытыми или предлагать слишком широкий спектр рекомендованных мер. Даже в ситуациях, когда управленцы брали на себя обязательство следовать научным рекомендациям и применять осторожный подход в целях снижения риска при принятии решений, отсутствие четкой рамочной системы для принятия управленческих решений приводит к разногласиям в ходе переговоров и к сопутствующим высоким временным и финансовым издержкам.

Глобальный обзор управления рыбным хозяйством РРХО, не связанные с ловлей тунца



РРХО, связанные с ловлей тунца



Примечание. Деятельность Комиссии по сохранению южного голубого тунца не ограничена каким-либо географическим регионом; она распространяется на все национальные воды и открытое море, где обитает южный голубой тунец.

Источники: Сеть Geonetwork Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, <http://www.fao.org/geonetwork/srv/en/main.home?uuid=cc7dbf20-1b8b-11dd-8bbb-0017f293bd28>; Natural Earth

© 2020 The Pew Charitable Trusts

В качестве более эффективной и действенной альтернативы ежегодным переговорам о квотах некоторые РРХО начинают применять новый подход, известный как «стратегии добычи» или «процедуры управления». Этот подход требует от правительств согласования долгосрочных целей управления по каждому виду промысла, а также создания системы, которая будет автоматически устанавливать уровни вылова на основе научного анализа, чтобы обеспечить достижение этих целей. Фиксируя управленческие меры, которые будут предприняты при достижении различных уровней запасов, стратегии вылова способствуют гораздо большей прозрачности и предсказуемости влияния на рыбные запасы, а также стабильности рынка. Благодаря использованию научных инструментов для моделирования действия различных подходов к управлению и выбора тех из них, которые наилучшим образом соответствуют долгосрочным целям, стратегии добычи также повышают вероятность поддержания здоровых рыбных запасов и промысла в будущем.

Защита уязвимых морских видов

Устранение отрицательного влияния промысла на остальную морскую экосистему имеет первостепенное значение для обеспечения здорового и устойчивого рыболовства. Такие виды, как акулы, морские черепахи и киты, играют важную роль в жизни океана и особенно уязвимы для отрицательного воздействия международного рыбного промысла, даже если сами они не являются его объектом. Прилов — случайное попадание в рыболовные снасти морских обитателей, не являющихся объектом промысла, — может привести к перелову акул и сокращению числа других редких или уязвимых видов. Снижение уровня воздействия промысла на уязвимые популяции и виды, такие как тунец и акулы, является ключевой целью, достижение которой должно сопровождаться измеримыми улучшениями экосистемного управления рыбным промыслом на международном уровне. Эти улучшения позволили бы сократить прилов и защитить важную среду обитания за счет создания охранных районов в зонах нагула и нерестилищах.

Улучшение надзора за ярусным ловом и перегрузкой рыбы

Ярусные суда в основном применяются для вылова ценных видов тунца, таких как голубой, большеглазый, желтопёрый и длиннопёрый. Эти суда используют тысячи крючков, закрепленных на леске длиной до 80 миль, и их прилов часто включает акул, черепах, морских птиц и других морских обитателей. Суда часто перегружают свой улов в море на более крупные суда-перевозчики, доставляющие рыбу в порт. Эта практика, известная как перегрузка, хотя и является легальной, часто сопровождается ННН-промыслом и другой незаконной деятельностью. Ярусный промысел и перегрузка относятся к наименее регулируемым промысловым видам деятельности с минимальным надзором за уловами на рыболовном или транспортном судне. Отсутствие эффективного контроля позволяет недобросовестным операторам занижать данные о своей рыболовной практике в финансовых интересах или вообще избегать отчетности. Ежегодно только в западной и центральной частях Тихого океана осуществляется незаконная перегрузка рыбных продуктов на сумму порядка 142 млн долл. США¹.

К счастью, эти проблемы можно решить с помощью новых технологий и обмена информацией. Электронная отчетность и электронный мониторинг судов, занимающихся ярусным ловом, могут увеличить охват промысловой деятельности официальным контролем и сделать ее более прозрачной. Такие системы позволили повысить точность отчетности по судам и усилить подотчетность рыболовов в связи с выловом². Благодаря более строгой отчетности, мониторингу и обмену данными можно также улучшить надзор за перегрузкой. Комитет ФАО по рыболовству приступил к созданию международных правил перегрузки для помощи правительствам и РРХО в создании более прозрачной, безопасной и законной системы.

Ответственность государств

Несмотря на значительные пробелы в управлении и надзоре за рыбным промыслом, у правительств государств флага, берега, порта и рынка сбыта уже есть множество инструментов, позволяющих усилить контроль и повысить глобальные стандарты регулирования промысла. Международные соглашения и договоры в сочетании с индивидуальными действиями государств флага могут оказать большое влияние на ситуацию в мировом океане и здоровье рыбного хозяйства.

Ответственность государств флага

Государство флага, т. е. страна, в которой зарегистрировано судно, обладает исключительными законодательными и правоприменительными полномочиями в отношении своих судов в открытом море. Государство флага также обладает исключительным контролем над судном — начиная с регистрации и норм охраны труда и заканчивая требованиями безопасности — во всех водах. Обязательства государства флага регламентируются рядом международных договоров, законов и протоколов. Однако необходимы новые критерии, которые позволят оценивать соблюдение государствами международных требований в отношении незаконного промысла, а также обеспечить условия для начала устранения странами пробелов, связанных с относительно слабыми правилами и недостаточным соблюдением международного законодательства.

Соглашение о мерах государства порта

Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (СМГП 2009) вступило в силу в 2016 г. Этот первый в своем роде договор кодифицирует и стандартизирует международные правила в отношении того, как государства порта должны проверять улов, выгружаемый в его портах с судов, работающих под флагами других государств. Договор также снижает привлекательность незаконного промысла, делая выгрузку незаконного улова на берегу почти невозможной. Эффективность соглашения, в настоящее время поддерживаемого более чем 60 участниками (включая Европейский Союз), определяется эффективностью его реализации, которая, в свою очередь, зависит от сотрудничества и своевременного обмена информацией между странами, особенно до захода судна в порт. Существуют шаги, которые можно предпринять уже сейчас, чтобы снизить риск незаконного промысла. К таким шагам относится сотрудничество и обмен информацией между государствами, публичное определение портов выгрузки улова, в которых, согласно участникам СМГП, требуется ужесточение правил; а также надлежащая подготовка руководящего состава рыбных хозяйств и предоставление им достаточных возможностей для обеспечения соблюдения положений СМГП.

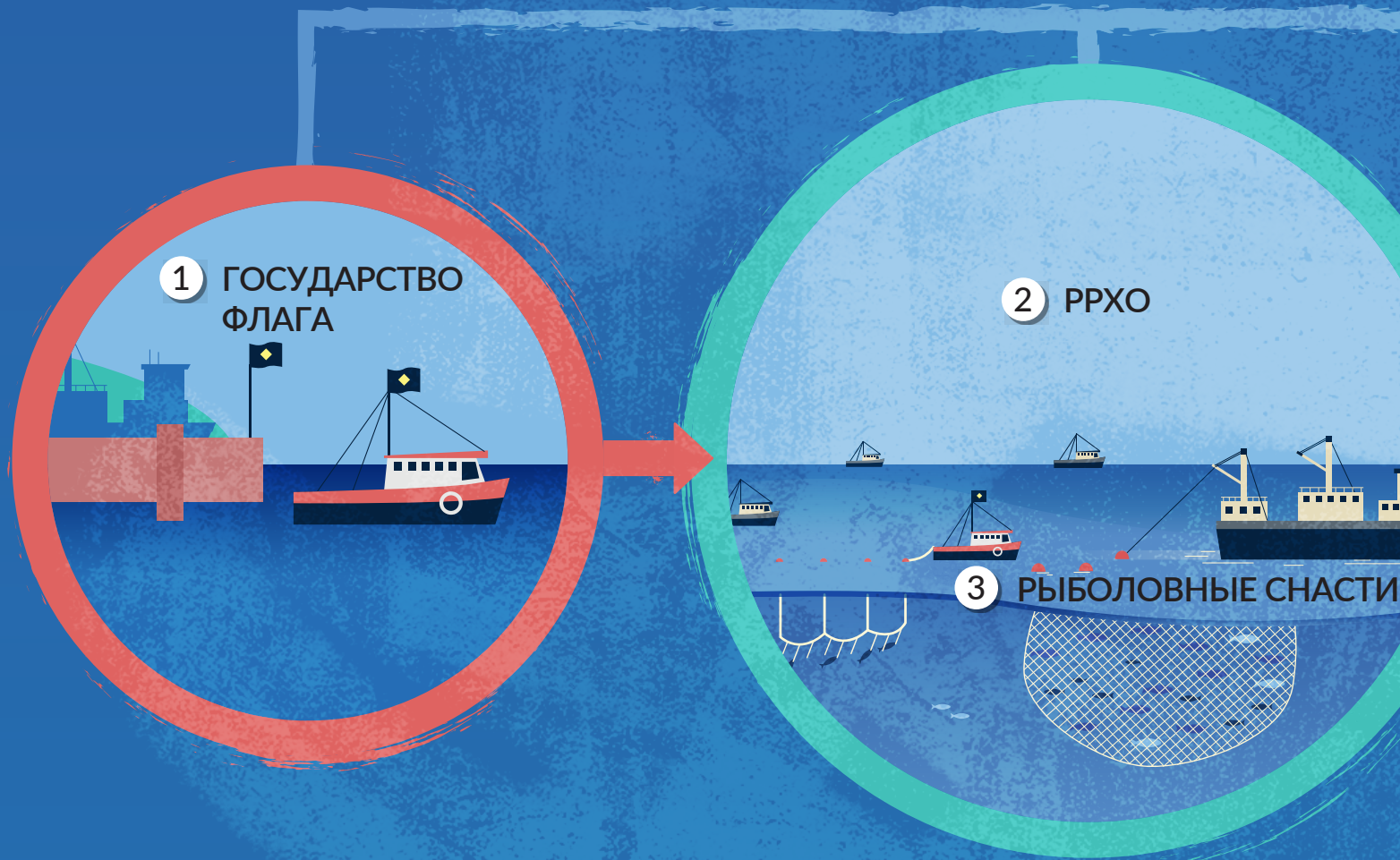
Кейптаунское соглашение

Рыболовство является опасным занятием, однако на суда, экипажи и бортовых наблюдателей не распространяются практически никакие международные морские правила³. Многонациональное Кейптаунское соглашение, принятое Международной морской организацией ООН в 2012 г., но еще не ратифицированное, может изменить эту ситуацию. В нем изложены стандарты проектирования, строительства и оборудования рыболовных судов длиной от 24 м, призыв к скоординированным усилиям по обеспечению согласованного контроля рыбного промысла, условий труда и безопасности, а также призыв предоставлять должностным лицам прибрежных государств и государств флага полномочия инспектировать рыболовные суда под национальными и иностранными флагами, охватывая все аспекты их деятельности, от безопасности экипажа до промысловой практики. Необходимо, чтобы это соглашение ратифицировали в общей сложности 22 государства с 3600 судами, соответствующими требованиям. Вступление в силу Кейптаунского соглашения не только повысит международные стандарты безопасности одной из самых опасных в мире профессий, но и предоставит государствам мощный инструмент для обеспечения того, чтобы рыболовецкие суда, работающие под их флагами или в их водах, несли ответственность за безопасность своих экипажей и чтобы выгрузка улова осуществлялась безопасно и законно.

Рис. 1

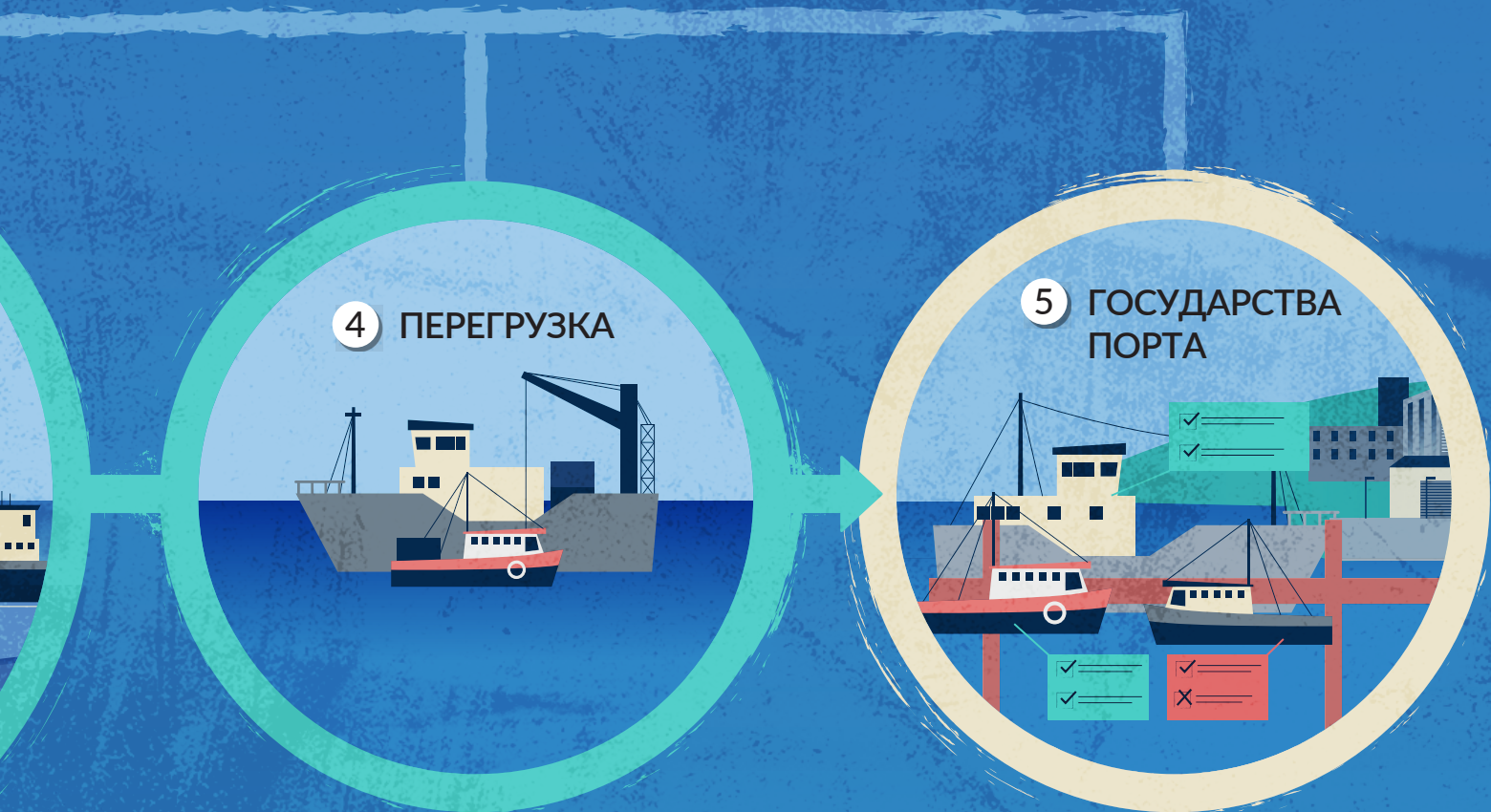
Дополнительная система правил и наказаний может преобразить международное управление рыбным промыслом

Строгое управление и четкие требования, от момента выхода судна в море до выгрузки улова в порту, — ключ к преобразованию мировой торговли морепродуктами



- ① **Государство флага.** Рыболовное судно должно быть зарегистрировано в определенном государстве и носить его флаг при выходе в море. Судно имеет право работать вдали от берега и национальных границ своего государства, однако административная деятельность судна находится в исключительной юрисдикции государства флага, которое обязано обеспечивать соблюдение судном всех применимых мер и законов, независимо от его местонахождения.
- ② **РРХО.** При работе в открытом океане суда часто находятся в водах, управляемых региональными рыбохозяйственными организациями. РРХО определяют правила относительно допустимых объемов улова и методов использования рыболовных снастей.
- ③ **Рыболовные снасти.** На судах могут применяться самые разнообразные рыболовные снасти, в зависимости от добываемых видов, в том числе ярусные снасти и различные виды гигантских сетей, называемых кошельковыми неводами. В снасти этих типов часто попадает прилов в виде многочисленных видов, не являющихся объектом добычи: в том числе морские черепахи, скаты и морские птицы.

6 СОВМЕСТНЫЕ МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ НА МОРЕ



- ④ **Перегрузка.** Улов зачастую перегружают с малых рыболовных судов на крупные рыботранспортные суда, доставляющие морепродукты в порт. Этот процесс нередко происходит вне пределов надзора и доступа официальных органов.
- ⑤ **Государства порта.** Улов привозится в порт для послужащей обработки. Прежде чем разрешать выгрузку улова, государства порта обязаны удостовериться в выполнении судном международных и региональных рыбохозяйственных требований. Только после этого можно разрешать доступ морепродуктов на рынок.
- ⑥ **Совместные меры по обеспечению правоприменения и безопасности на море.** Для успешного управления рыбным хозяйством требуется совместная работа на всех уровнях официальной власти — национальном, региональном и международном, — включая правоохранительные органы. Совместная работа должна быть направлена на укрепление безопасности на море и обеспечения того, чтобы рыба, поступающая на рынок, была законной и проходила все необходимые проверки.

Наказания за нарушение правил рыболовства

Эффективное глобальное управление требует серьезного наказания за игнорирование или нарушение правил. Тем не менее, даже если страны имеют квоты на рыбные запасы или участвуют в соглашениях по борьбе с незаконным промыслом, против правительств или операторов, нарушающих правила, редко принимаются серьезные меры.

Эффективное соблюдение нормативных требований в РРХО

В целях обеспечения соблюдения требований и наложения соответствующих штрафов за нарушения необходимо использовать эффективные инструменты отслеживания ограничений на добычу, стратегий добычи и усилий по борьбе с незаконным промыслом на уровне РРХО. В некоторых РРХО внедрены процедуры контроля соблюдения требований, в то время как в других механизмы недостаточны или отсутствуют вовсе.

Как минимум, РРХО должны оценивать промысловую деятельность государств-участников — в портах и на море — на предмет соответствия действующим мерам управления; обязывать стороны принимать меры против судов под их флагом, нарушающих требования; устанавливать наказания за значительное или регулярное несоблюдение и в целях обеспечения прозрачности и ответственности разрешать заинтересованным сторонам, включая неправительственные организации, знакомиться с этими оценками.

Региональное сотрудничество и многосторонние действия

Поддержка договоров и призыв к правительствам следовать существующим правилам рыболовства — незаменимые первые шаги, однако не менее важно обеспечивать соблюдение правил. Существует острая необходимость в мерах по обеспечению соблюдения правил, особенно в развивающихся прибрежных странах, борющихся с незаконным рыбным промыслом и другой незаконной деятельностью на море. Власти этих стран часто не располагают адекватными возможностями для сбора информации о незаконной деятельности, а также не имеют возможности принимать меры при обнаружении таких действий. Для решения этой проблемы фонд Pew работает с морскими властями со всего мира, чтобы включить вопросы рыболовства в программы обучения и в учения военно-морских сил. Поскольку незаконный промысел часто связан с другими преступлениями и имеет более широкие последствия для национальной безопасности, крайне важно, чтобы власти перестали рассматривать рыбный промысел исключительно как проблему окружающей среды или управления.

На международном уровне существует отлаженная практика обмена информацией о местонахождении судов и перемещениях через большие участки океана между военно-морскими силами разных стран. Интегрируя в свою работу наблюдение за рыболовными судами и контроль ННН-промысла, военно-морские силы и береговая охрана могут применять более целостный подход к безопасности на море и помочь странам, включая те, у которых меньше возможностей для организации наблюдения, в управлении их водами.

Так, альянс восьми прибрежных стран Восточной Африки FISH-i Africa помог принять меры и выдвинуть обвинения против более чем 40 операторов, подозреваемых в незаконном промысле. Как бы ни был успешен этот африканский опыт, необходимо расширять сотрудничество по всему миру — от Центральной и Южной Америки до Тихого океана, — чтобы обеспечить разработку эффективных многосторонних решений заинтересованными сторонами, включая правительства, промышленность и гражданское общество.

Ответственное отношение потребителей

Потребители все чаще хотят уверенности в том, что морепродукты были добыты законно и с соблюдением принципов устойчивого развития, и что ни на одном из этапов вылова и переработки морепродуктов люди не столкнулись с ущербом здоровью или несправедливым обращением. Отрасль рыбопереработки может сыграть важную роль в достижении этой цели, допуская на прилавки магазинов только рыбу, выловленную судами и государствами, выполняющими требования в отношении государств флага и порта, установленные отдельными правительствами и РРХО. Заинтересованные стороны, представляющие отрасль рыбопереработки, могут поддержать принятие эффективных законов о рыболовстве, устанавливающих четкие последствия для нарушителей правил: невозможность продать рыбу и потерю прибыли.

Заключение

Сохранение устойчивого здоровья океана и морской флоры и фауны становится все более сложной задачей. При этом отсутствие согласованных правил наносит вред не только рыбе. Долгосрочная экономическая стабильность рыболовной и рыбоперерабатывающей отраслей и государств по всему миру зависит от состояния рыбных запасов. Укрепление усилий по сохранению и обеспечение законного и устойчивого рыбного промысла позволит повысить продовольственную безопасность и процветание сообществ.

Инструменты, способные улучшить управление рыбным хозяйством, уже существуют и их арсенал постоянно расширяется. Эффективное глобальное управление рыбным промыслом станет возможным, если представители правительств, РРХО, международных организаций и отрасли объединят свои усилия для решения одной из самых острых на сегодняшний день проблем океана: чрезмерного вылова рыбы. Такая возможность есть, и необходимо действовать немедленно.

Примечания

- 1 D. Souter et al., "Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region" (MRAG Asia Pacific, 2016), <http://www.ffa.int/files/FFA%20Quantifying%20IUU%20Report%20-%20Final.pdf>.
- 2 T. Emery et al., "Changes in Logbook Reporting by Commercial Fishers Following the Implementation of Electronic Monitoring in Australian Commonwealth Fisheries," *Marine Policy* 104 (2019): 135-45, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18307218>.
- 3 G. Petursdottir, O. Hannibalsson, and J. Turner, "Safety at Sea as an Integral Part of Fisheries Management" (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, 2001), <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF2001400245>.

Международный проект в области рыболовства Pew Charitable Trusts работает над тем, чтобы эти новые подходы были приняты и внедрены правительствами и региональными органами управления рыбным промыслом во всем мире. Работая над созданием эффективных правил и достижением положительных результатов, Фонд Pew стремится расширять сотрудничество и усовершенствовать международное управление рыбным промыслом.

Для получения дополнительной информации посетите веб-сайт:

pewtrusts.org/internationalfisheries

Контактное лицо: Ли Вейзер (Leah Weiser), член-корреспондент

Эл. почта: lweiser@pewtrusts.org

Страница проекта: pewtrusts.org/internationalfisheries

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