

Keywords:

catch of aquatic bioresources, ocean and coastal fisheries, illegal, unregulated and unreported (IUU) fishing, national plan to combat IUU fishing, monitoring of fisheries, international cooperation

Анализ выполнения Национального плана действий по борьбе с ННН-промыслом и дополнительные меры по его предотвращению, ограничению и ликвидации (часть 1)

DOI

Д-р биол. наук, профессор **В.А. Беляев** – Руководитель Департамента международного сотрудничества – Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (ФГУП «ВНИРО»), г. Москва;
Канд. биол. наук **К.А. Згуровский** – Старший советник программы по устойчивому рыболовству – Всемирный фонд дикой природы («WWF» Russia)

@ greyfox2005_52@mail.ru

Ключевые слова:

вылов водных биоресурсов, океаническое и прибрежное рыболовство, незаконный, нерегулируемый и несообщаемый (ННН) промысел, Национальный план по борьбе с ННН промыслом, мониторинг рыболовства, международное сотрудничество

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PLAN OF ACTION TO COMBAT IUU FISHING AND ADDITIONAL MEASURES TO PREVENT, CONTROL AND ELIMINATE IT (Part 1)

Doctor of Biological Sciences, Professor **V.A. Belyaev** – Head of the Department of International Cooperation of the All-Russian Research Institute of Fisheries and Oceanography (FSUE "VNIRO"), Moscow
Candidate of Biological Sciences **K.A. Zgurovsky** – Senior Advisor of the Sustainable Fisheries Program of the World Wildlife Fund ("WWF" Russia)

Series of articles includes a general description of the problem, an analysis of the Russian Federation's implementation of the National plan of Action to Prevent, Restrict and Eliminate Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) fishing by the Russian fishing fleet in the Russian Maritime Exclusive Economic Zone and beyond zone of national jurisdiction of the Russian Federation. Basing on our analysis we prepared proposals on strengthening fishing control measures, legal instruments to combat IUU fishing, including changes in legislation and adjustment of the Plan for the new term until 2025, improvement of the monitoring system for fishing activities, methods for assessing IUU fishing, improving the efficiency of fisheries management, market mechanisms to combat IUU fishing and voluntary control measures and creating an enabling environment for the prevention of IUU fishing.

При использовании водных биологических ресурсов нередко не принимается во внимание, что они обладают рядом специфических особенностей, отличающих их от других природных ресурсов:

- водные биоресурсы являются возобновляемыми за счет ежегодного пополнения промысловых запасов, путем

естественного и искусственного воспроизводства;

- доступные для добычи водные биоресурсы находятся не только в пределах зоны юрисдикции России, но и за ее пределами, распределяясь на огромных акваториях Мирового океана;
- величина природных запасов водных биоресурсов

подвержена значительной межгодовой изменчивости, промысловые стада весьма уязвимы к изменениям климата и иных природных факторов.

В первой половине 20-го века сформировалась концепция рационального использования рыбных ресурсов, включавшая систему мер, направленную на поддержание рыбных запасов на таком уровне, который обеспечивал бы устойчивый промысел. Наиболее полно и содержательно, по нашему мнению, она была представлена в 1923 г. В.И. Мейснером. Основные принципы рационального рыболовства по В.И. Мейснеру сводились к следующему: «добыча наиболее допустимого количества рыбы, в наиболее ценном и выгодном для дальнейшего использования виде, с наименьшей затратой сил и материальных средств, с обязательным сохранением природного запаса и обеспечения непрерывности использования водоема». По мере развития рыболовства во второй половине 20-го века (пятикратный рост общих объемов вылова в период 1950-1990 годов), увеличения антропогенного воздействия на морские экологические системы, с учетом возраставшей, начиная с 1970-х годов, тенденции истощения запасов водных биоресурсов, формировались различные корректирующие подходы к управлению водными биологическими ресурсами. Таким образом, следует констатировать, что рациональные основы управления морскими живыми ресурсами за последние десятилетия изменились. Если ранее основное внимание занимали проблемы рационального увеличения добычи рыбы, то сейчас акцент сместился в сторону концепции ответственного рыболовства и устойчивого развития. Эти изменения требуют новых подходов в управлении морскими живыми ресурсами для поддержания их долгосрочного использования.

За более чем столетний период с конца 19-го века формирование концепций управления морскими объектами промысла прошло сложный путь: от полного отрицания возможности влияния рыболовства на запасы водных биоресурсов до определяющей роли интенсивного рыболовства в разрушении таких запасов. По данным ФАО (доклад 2016 г.), морской промысел в последние годы имел устойчивую величину в объеме 80,0-82,0 млн т [1; 2]. При этом отмечается, что в 2013 г. чрезмерный вылов рыбы составил около 31,4% от всех коммерческих запасов промысловой рыбы, отслеживаемых ФАО, – уровень, который оставался практически неизменным с 2007 года. Наряду с этим, как положительный момент, приводятся данные, что в некоторых промысловых районах, благодаря введению правил эффективного управления, ситуация улучшается. В частности, это относится к Северо-Западной части Атлантики. Устойчивое развитие рыболовства, по мнению экспертов рыболовного департамента ФАО, требует следующих изменений в управлении морскими живыми ресурсами со стороны пра-

Серия статей включает общее описание проблемы, анализ реализации Российской Федерацией Национального плана действий по предотвращению, ограничению и ликвидации незаконного, нерегулируемого и несообщаемого (ННН) рыболовства российским рыболовным флотом в морской исключительной экономической зоне России и за пределами зоны национальной юрисдикции РФ. На основе проведенного анализа были подготовлены предложения по усилению мер контроля за рыболовством, правовым инструментам борьбы с ННН промыслом, включая внесение изменений в законодательство и корректировку плана на новый срок до 2025 г., совершенствованию системы мониторинга рыболовной деятельности, методов оценки ННН промысла, повышению эффективности управления рыболовством, рыночным механизмам борьбы с ННН промыслом и добровольным мерам контроля, созданию благоприятных условий для его предотвращения.

вительств и основных участников рыбохозяйственной деятельности для достижения долгосрочных результатов:

- интеграция управления рыболовством, прибрежной зоной и морской деятельностью;
- контроль деятельности, оказывающей влияние на морскую среду;
- контроль за доступом к рыбным ресурсам и охраны их от истощения;
- строгих правовых и институциональных рамок;
- участие в процессе управления рыболовством всех участников этого вида деятельности;
- совершенствование сбора информации о рыболовстве и понимание социально-экономических характеристик рыболовства;
- система мер, учитывающая неопределенность и изменчивость природных ресурсов и динамику экосистем;
- усиление общественных обязательств по рациональному использованию природных ресурсов.

Под определение Незаконного, Несообщаемого и Нерегулируемого (ННН) промысла, согласно международному плану действий ИРОА-МПД ФАО [1; 2], подпадает:

А. – незаконный промысел, который относится к следующим видам деятельности:

А.1 – проводимые национальными или иностранными судами в водах, находящихся под юрисдикцией государства, без разрешения этого государства или в нарушение его законов и правил;

А.2 – промысел, который проводится судами, плавающими под флагом государств, являющихся участниками соответствующего РФМО, но действуют в нарушение природоохранных и управленческих мер, принятых этой организацией, и имеющих обязательную силу для государств или соответствующие положения при-

менимого законодательства, международного права;

А.3 – промысел, который проводится в нарушение национального законодательства или международных обязательств, в том числе принятых в рамках сотрудничества Государства в соответствующей РФМО.

В. – несообщаемый промысел относится к рыбохозяйственной деятельности:

В.1 – сведения о которой не были сообщены или были неправильно сообщены соответствующему национальному органу, в частности, в нарушение национальных законов и нормативных актов;

В.2 – осуществляемой в сфере компетенции, соответствующей РФМО, которые не были сообщены или были неверно сообщены в нарушение процедур представления отчетности в соответствии с законодательством.

С. – нерегулируемый промысел относится к рыбохозяйственной деятельности:

С.1 – в области применения соответствующей РФМО, который проводится судами без гражданства или теми, кто плавает под флагом государства, не являющегося его участником, организацией или рыбохозяйственным субъектом, таким образом, который не согласуется с законом или противоречит мерам по сохранению и управлению этой организацией;

С.2 – в районах или для рыбных запасов, в отношении которых не существует применимых мер по сохранению или управлению и в тех случаях, когда такая рыбохозяйственная деятельность осуществляется способом, несовместимым с обязательствами государства, несущего ответственность за сохранение живых морских ресурсов, в соответствии с международным правом.

Примечание: несмотря на пункт С, некоторые виды нерегулируемого рыбного промысла могут осуществляться таким образом, который не является нарушением применимого международного права и может не требовать применения предусмотренных мер в соответствии с международным планом действий (МПД).

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ННН-ВЫЛОВА, СОГЛАСНО ДОКЛАДУ MRAG [2]

Для оценки масштабов ННН используются различные методы. Они могут быть разделены на два типа: а) подходы «сверху-вниз», которые исходят из глобальных оценок и подходов; б) «снизу-вверх», которые базируются на сложении оценок, сделанных на основе подробной информации, собранной на более низком уровне.

Подход «Сверху-вниз»

Наиболее распространенный нисходящий подход использует глобальные оценки доли несообщаемого улова, который определяется как доля от общего общемирового зарегистрированного улова и колеблется в пределах 25-30%. Среднее значение оценки ННН-вылова в иссле-

довании [2] по странам Африки к югу от Сахары, выраженные в процентах от сообщенного улова, составляет около 19%. Однако нужно иметь в виду, что этот процент существенно варьирует от страны к стране и от региона к региону.

Подходы «Снизу-вверх»

Как следует из названия, подход «снизу-вверх» предполагает анализ более детальной информации в местном масштабе, чтобы построить более точную картину ННН-промыслов и особенно различия этой величины от одного государства к другому. Оценки, полученные таким образом, суммируются, чтобы получить общую картину. Проблема такого подхода заключается в том, что он занимает много времени, а информация очень неоднородна и трудно поддается сбору и обработке. Поэтому для заполнения этих пробелов требуются аналитические методологии различной степени сложности. Даже когда они используются, все еще есть вероятность, что некоторые виды ННН-уловов будут пропущены. В то время как нисходящие подходы могут рассматриваться как приводящие к максимальным общим оценкам ННН-вылова, вероятно, восходящие подходы приводят к минимальным оценкам.

На наш взгляд, наиболее интересны применявшиеся методы по принципу «снизу-вверх», которые включают:

- экстраполяцию результатов наблюдения за проявлением ННН-активности (например, в сфере деятельности CCAMLR);
- интерполяцию методом Монте-Карло по данным непосредственных наблюдений;
- имитационное моделирование;
- сравнение торговой и портовой статистики (метод ICCAT и IOTC) и др.

К сожалению, только некоторые из этих методов дают информацию, которая имеет достаточное качество, чтобы оценить ННН-вылов. Проблема по-прежнему заключается в том, что текущие оценки ННН-промысла отсутствуют в большом количестве стран. Наиболее распространенная имеющаяся информация, т.е. сообщения об отдельных инцидентах или группах инцидентов, связанных с ННН-промыслом, содержат очень мало данных, позволяющих оценить потенциальный ННН-вылов [2]. Ниже мы обсудим эту проблему более подробно и представим некоторые методы оценки величины ННН-промысла в России.

По данным К.А. и Д. К. Бекашевых [3; 4], впервые термин «ННН-промысел» был закреплен в Международном плане действий (МПД) по ННН-промыслу в 2001 году. В нём подробно раскрывается содержание всех трех элементов такого промысла: незаконный, несообщаемый и нерегулируемый. ННН-промысел является общим термином, который охватывает широкий спектр незаконной промысловой деятельности; любой элемент ННН-промысла является противоправным; ННН-промысел ведется в на-

рушение или без соблюдения правил, принятых на национальном или международном уровнях; любой из трех элементов ННН-промысла является нарушением норм международного права, закрепленных в международных договорах по рыболовству, и порождает международно-правовую ответственность.

По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), на ННН-промысел может приходиться около 15% общемирового годового промышленного рыболовства. ННН-промысел по-прежнему представляет значительную угрозу для сохранения и рационального использования запасов многих видов водных биоресурсов, приводит к спаду объемов добычи и подрыву усилий по восстановлению их запасов, наносит удар по обеспечению продовольственной безопасности населения.

О важности проблемы говорит тот факт, что на 40-й сессии ФАО в июле 2017 г. принято решение об учреждении 5 июля Международного дня борьбы с ННН-промыслом. В ноябре 2017 г. решение ФАО одобрено на заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Учитывая рекомендации ФАО, а также во исполнение поручения Правительства Российской Федерации, в России был разработан Национальный план противодействия ННН-промыслу, как на ближайшую перспективу, так и на обозримое будущее.

Согласно работе «Незаконный, Несообщаемый и Нерегулируемый (ННН) промысел и его причины (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers) ряда авторов [5], производство продуктов питания из моря сдерживается чрезмерным выловом рыбы и разрушением среды обитания, часто вызываемое ННН-промыслом, и усугубляется изменением климата, которое, в свою очередь, делает прибрежные общины более уязвимыми к этим воздействиям. Продолжающийся ННН-промысел зачастую ведёт к истощению рыбных запасов и уничтожению местообитания, снижает ценность многих рыбных промыслов, угрожает вымиранием видов, нарушает пищевые цепи, повышает риски продовольственной безопасности и разрушает социальную обеспеченность местного населения. Наихудшие примеры ННН-промысла часто связаны с транснациональными преступлениями, нарушениями прав работников, кабальным трудом, уклонением от уплаты налогов, пиратством и т.д. Подделка документов, скрытая собственность и отсутствие прозрачности способствуют сокрытию добычи рыбы таким способом, который трудно отследить. Мировой рыбопромысловый флот в два-три раза больше, чем нужно для того, чтобы можно было ловить то количество рыбы, которым океан может устойчиво нас снабдить. Технологические улучшения в области обнаружения рыбы и рыболовных снастей делают промысел более эффективным, что в дальнейшем может привести к истощению ресурсов, если не будет регулироваться соотношение между ко-

личеством и мощностью промыслового флота и ресурсами.

Для того, чтобы обеспечить животным белком население Земли на протяжении многих поколений необходимо обеспечить улучшение управления и прекращение ННН-промысла. Существуют три основных движущих фактора ННН-промысла [5]:

- 1) Экономические стимулы, которые делают ННН-промысел низкорисковым и высокодоходным, слабое управление и барьеры для обеспечения соблюдения правил рыболовства, что обычно вызвано отсутствием политической воли, слабым правоприменением, а иногда и коррупцией. Незаконный промысел является высокорентабельным, потому что на него не распространяются строгие меры регулирования. Экономические стимулы могут быть изменены, если отдельные страны и мировая рыбная промышленность в целом обеспечат прозрачное отслеживание судов и их уловов по всей цепочке создания стоимости, обеспечат документирование законности вылова. Этот тип документации теперь возможен с ведением новых технологий. Правительства должны довести дело до конца с жесткими мерами реагирования нарушений.
- 2) Слабое управление на национальном, региональном и глобальном уровнях. Международное регулирование представляет собой «лоскутное одеяло», что позволяет процветать ННН-промыслу.
- 3) Барьеры для слежения за выполнением правил рыболовства, недостатки в работе системы наблюдения (слежения) за промысловыми операциями и прозрачности торговых и логистических операций с рыбопродукцией.

Многие недооценивают значение рыболовства, основанного на добыче «диких» гидробионтов, уповая на развитие аквакультуры, поскольку доля продукции «дикого» рыбного промысла относительно статична или немного колеблется с 1980-х годов. Аквакультура же имеет впечатляющий рост поставок рыбопродукции для потребления на протяжении последних 3-4 десятилетий. И все же этот сектор остается сильно зависимым от натурального промысла, поскольку значительный его объем используется в качестве корма и, следовательно, остается неразрывно связанным с вопросами ННН-промысла и рыболовства [5]).

Согласно новому исследованию, проведенному Университетом Британской Колумбии (UBC), ежегодно нелегально вылавливается от 8 до 14 млн метрических тонн рыбы [6]. Эта рыба стоит примерно от 9 до 17 млрд долл. США (от 8 до 15 млрд евро). Но общие экономические потери, связанные с этими незаконными операциями еще больше: от 26 до 50 млрд долл. США (от 23 до 44 млрд евро) в глобальном масштабе. Кроме того, потери налоговых поступлений составляют от 2 млрд, до 4 млрд долл. США (от 1,8 до 3,5 млрд евро).

В ходе этого исследования были использованы реконструированные данные об уловах с 2004 по 2015 год для расчета потерь 143 стран. На Азию, Африку и Южную Америку вместе взяты приходилось 85% общемировых потерь улова в результате незаконной добычи и торговли морепродуктами, причем наиболее ярко эти последствия проявились в Африке и Азии. В Африке, по оценкам исследования, экономические последствия составляют от 8 до 14 млрд долл. США (от 7 до 12 млрд евро). Большая часть этого объема может быть связана с несообщаемыми уловами крупных иностранных промышленных флотов, говорится в исследовании. Экономические последствия в Азии еще более значительны: потери составляют от 10 до 20 млрд долл. США (от 9 до 18 млрд евро). Оба континента также теряют значительные налоговые поступления. Африка и Азия теряют примерно от 800 млн до 1,5 млрд долл. США (708 млн до 1,3 млрд евро) и 1,6 млрд долл. США (1,4 млрд евро), соответственно. Часто несообщаемые уловы обрабатываются на борту крупных иностранных перевалочных судов и отправляются непосредственно за границу. Развивающиеся страны лишены ценных источников продовольствия, а также рабочих мест и доходов от разгрузки и переработки, рабочие места не появляются в стране, где ловят рыбу. Конечно, не все несообщаемые уловы являются незаконными, особенно в мелком кустарном рыболовстве, где нет законного мандата на регистрацию уловов. В некоторых случаях есть требование, но нет системы сбора данных, чтобы фактически зарегистрировать и сообщать обо всех уловах.

Уловы делятся на сообщаемые и несообщаемые. Сообщаемые уловы, проходящие по официальным каналам, в основном, легальны. Несообщаемые – основа по большей части незаконной торговли ВБР. Несообщаемые уловы зачастую не учитываются в научных оценках рыбных запасов при прогнозировании величин вылова, что потенциально ведет к чрезмерному вылову рыбы. А чрезмерный вылов рыбы может привести к потере доходов и занятости [6].

Основными международными договорами по борьбе с ННН-промыслом являются:

- Конвенция ООН по морскому праву от 1982 года [7];
- Соглашение об осуществлении положений конвенции ООН по морскому праву, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов от 1995 года;
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения от 1973 года (СИТЕС);
- Соглашение по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море от 1993 года;
- Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла от 2009 года.

Согласно Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г., в ней участвует более 180 государств, в т.ч. Российская Федерация с 1997 года. В Конвенции отражено:

- Ст. 86 – Свобода рыболовства в «открытом море» с соответствующими ограничениями;
- Ст. 90 – Каждое государство, независимо от того, является ли оно прибрежным или не имеющим выхода к морю, имеет право на то, чтобы суда под его флагом плавали в открытом море;
- Ст. 91 – Суда должны иметь национальную принадлежность, регистрацию, флаг. Важным в этой статье (в контексте борьбы с ННН-промыслом) является то, что государство должно иметь реальную связь с судном, несущим его флаг (для борьбы с открытыми реестрами);
- Ст. 94. – Каждое государство должно осуществлять контроль за судами в административных, технических и социальных вопросах. Ст. 94 раскрывает суть реальной связи;
- Ст. 117. – Обязанность государств – принимать, по отношению к своим гражданам, меры в целях обеспечения сохранения живых ресурсов в открытом море;
- Ст. 118. – Сотрудничество государств в сохранении живых ресурсов и управлении ими (двусторонние и многосторонние договоры и создание РФМО).

В Соглашении об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов, а также запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими от 1995 г., участвует 94 государства., в т.ч. Российская Федерация с 04.08.1997 года. Данное Соглашение включает в Ст. 5 Принципы сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими:

- обеспечение долгосрочной устойчивости запасов;
- меры сохранения должны основываться на достоверных научных данных;
- применение осторожного подхода;
- предельное сокращение выбросов;
- охрана биологического разнообразия;
- обеспечение того, чтобы суда под флагом государства не занимались незаконным рыбным промыслом в районах под национальной юрисдикцией;
- учреждение национального реестра судов;
- маркировка судов;
- необходимость наличия на борту системы спутникового слежения (система спутникового мониторинга);
- контроль перегрузочных операций в порту и в море.

В Ст. 6 обусловлено Применение осторожного (предосторожного) подхода. Обязанности государств при осуществлении осторожного подхода заключаются в:

- а) совершенствовании процессов принятия решений;



б) разработке программ сбора необходимых данных.

В Ст. 18 оговорены Обязанности государства флага:

- чтобы его суда соблюдали меры регулирования промыслом;
- чтобы государство флага осуществляло постоянный контроль за деятельностью своих судов.
- запретить рыбный промысел судам, которые не имеют надлежащих лицензий или разрешений на лов рыбы.

Соглашение по обеспечению выполнения мер по международному сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море от 1993 г. включает:

- Ст. 3 – Каждое государство обязано предпринимать меры, чтобы его суда не занимались ННН-промыслом;
- Ст. 3 – Каждое государство не должно выдавать разрешение на промысел судну, если оно не сможет эффективно контролировать его работу;
- Ст. 3 – Если судно лишено флага, то разрешение на осуществление им рыбохозяйственной деятельности аннулируется;
- Ст. 4 – Каждое государство должно вести реестр рыболовных судов;
- Ст. 6 – Каждое государство обязано направлять в ФАО полную информацию о судах, изъятых лицензиях и о случаях ННН-промысла.

В Соглашении о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации

ННН-промысла 2009 г. участвует 69 государств (на 13 декабря 2019 г. – см. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s-e.pdf). Цель данного Соглашения – предотвращение, сдерживание и ликвидация ННН-промысла путем применения эффективных мер государства порта, таких как:

- Заход в порт – каждая сторона назначает порты, в которые суда могут запрашивать заход. Каждая сторона, в качестве государства порта, применяет настоящее соглашение в отношении судов, не имеющих права плавать под ее флагом, которые стремятся войти в ее порты или находятся в одном из ее портов;

- Судно должно сообщать минимум сведений: что находится на борту и где были добыты водные биоресурсы. Главное – процедура предварительного уведомления о заходе в порт, включающая предоставление сведений о выданных разрешениях на вылов, перегрузку и прочее до захода в порт, и получение разрешения на такой заход;

- Выполнение необходимых процедур в порту – проверка не находится ли судно в «черном списке», который ведут РФМО и государства;

- Инспектора проверяют улов или продукцию (не менее установленного в процентном выражении количества от всех (иностраннх) судов, которым был разрешен заход в порт);

- Результаты инспекции передаются государству флага, РФМО и ФАО;

- Если судно вело ННН-промысел, то оно выдворяется или передается должностному лицу государства флага.

Международные организации, участвующие в противодействии ННН-промыслу:

- Организация Объединенных Наций (ООН);
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО);
- Международная морская организация (ИМО);
- Региональные организации по управлению рыболовством (РФМО) – НАФО, НЕАФК, АНТКОМ, ИССАТ и др. (более 30 организаций).

Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла принят ФАО в 2001 году. Он не является обязательным, а только рекомендательным документом. Для действий и обязанностей государств рекомендовано:

- соблюдение международных стандартов в осуществлении рыболовства;
- наличие и применение национальных законов по рыболовству;
- сотрудничество между государствами;

В рамках Международного плана государствам рекомендовано выполнение обязанностей государства флага по регистрации рыболовных судов, соблюдению мер прибрежных государств. Рекомендовано выполнение правил действий международных РФМО:

- составление «черных» списков судов-нарушителей;
- международный контроль судов в зоне деятельности РФМО;
- применение санкций к нарушителям правил рыболовства.

Все государства должны иметь свои национальные планы действий по противодействию и пресечению ННН-промысла. Соглашения Российской Федерации с другими странами по противодействию ННН-промысла затрагивают два блока проблем:

- а) борьба с ННН-промыслом;
- б) предотвращение незаконной торговли живыми ресурсами.

Основными технико-юридическими способами предотвращения ННН-промысла являются:

- а) контроль за промыслом живых морских ресурсов;
- б) обеспечение гарантированного доступа компетентных органов к информации о названии, типе, регистрационном номере и позывных судна;
- в) обеспечение установки на российских судах, осуществляющих рыболовство и морские научные исследования, технических средств контроля, обеспечивающих автоматическую передачу информации о местонахождении судна, объеме, находящегося на его борту, живых ресурсов, продукции рыболовного промысла на непрерывной основе;
- г) предоставление компетентным органам всей имеющейся информации в отношении лиц, осуществляющих рыболовную деятельность и занимающихся вывозом живых морских ресурсов на территорию сторон,

а также об их причастности к ведению ННН-промысла.

д) предотвращение незаконной торговли живыми морскими ресурсами. При вывозе лицом, осуществляющим экспорт, живых морских ресурсов, компетентный орган стороны соглашения, уполномоченный на выдачу сертификатов (таким является соответствующее территориальное управление Росрыболовства), на основе письменной заявки экспортера (судовладельца или перерабатывающего предприятия), должен выдать такому лицу сертификат, подтверждающий законность происхождения вывозимых морских ресурсов. Этот документ должен предъявляться в порту выгрузки на территории стороны соглашения. Без данного сертификата продукция признается браконьерской и подлежит аресту, а судно – задержанию.

По мнению Д.К. Бекашева [3], ННН-промысел является многогранной и динамичной проблемой, которая не может быть эффективно решена усилиями одного государства. Необходим многосторонний подход на международном, региональном и национальном уровнях с участием всех заинтересованных стран. Более того, им и его соавтором (К.А. Бекашевым) предложено активнее участвовать в кодификации международного морского рыболовства, что позволит упорядочить законодательные основы рыболовства в мире через имплементацию международных мер, рекомендованных ФАО, в российское законодательство [8]. Страны, члены ООН, согласившись с целью устойчивого развития (ЦУР) 14.4, договорились положить конец незаконному, несообщаемому и нерегулируемому (ННН) рыбному промыслу и переловам к 2020 году. Вряд ли это произойдет даже в 2021 г., но и в дальнейшем они будут далеки от этой цели без немедленного объединения усилий.

Национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (далее – Национальный план) был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 2534-р.

Под незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом в настоящем плане понимается деятельность, предусмотренная пунктом 3 раздела II Международного плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла, утвержденного 23 июня 2001 г. (Пункт 2 Национального плана). При этом, учитывая, что формулировка термина «незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел» (ННН-промысел) взята из международного, рекомендательного документа ФАО, русскоязычного понимания термина ННН-промысел в Национальном плане не приводится.

В настоящее время деятельность по борьбе с ННН-промыслом в России регулируется распоряжением правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года N 2661-р: «О пе-

речне мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла». Ранее принятые распоряжения 2013 и 2014 гг. с этого момента признаны были недействительными распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 49-р [9].

В распоряжение Правительства от 24 декабря 2015 года № 2661-р включены [10]: а) Перечень мероприятий по реализации Нацплана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла; б) Целевые показатели выполнения мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла.

1) Российская Федерация подписала Соглашение о мерах государства-порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла 2009 г. и ратифицировала его в декабре 2020 года.

2) Следует также отметить, что до настоящего времени Российская Федерация, помимо Национального плана, не имеет комплексного специализированного законодательного акта по борьбе с ННН-промыслом.

3) Также в законодательном акте, определяющем основные положения осуществления рыбохозяйственной деятельности – Федеральном законе № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» до настоящего времени нет определения ННН-промысла и соответствующих отсылок к принятому Национальному плану и Перечню мероприятий по реализации Национального плана.

4) Во исполнение пункта 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 2534-р «Об утверждении Национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла» Росрыболовством был разработан и утвержден распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 14-р Перечень мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла.

Впоследствии распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 49-р «Об отмене распоряжения Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 14-р «Об утверждении перечня мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла», в связи с принятием распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 2661-р об утверждении

Перечня мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 14-р «Об утверждении перечня мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла» было отменено и этот документ стал не действительным.

5) В настоящее время Перечень мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года № 2661-р, имеет 9 пунктов в разделе «Содержание мероприятий» (против 22 пунктов в отмененном распоряжении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 14-р, утверждавшим Перечень мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла.

В соответствующих столбцах Перечня указаны:

- виды документов, подготавливаемых во исполнение планируемых в Перечне мероприятий (проекты федеральных законов, Постановления Правительства Российской Федерации, доклады в Минсельхоз России). Других видов подготавливаемых документов данным перечнем не предусматривается;

- ответственные исполнители: Минсельхоз России, Росрыболовство (совместно с организациями рыбохозяйственного комплекса), ФСБ России, МВД России, Минэкономразвития России, Минтранс России, другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти;

- в столбце «Срок исполнения мероприятия» сроки исполнения большинства намеченных мероприятий ограничены III и IV кварталами 2016 года и только пункты 5, 8 и 9, для которых вид формируемых документов определен в виде «Доклада в Минсельхоз России», имеют периодичность исполнения – доклады (Росрыболовства) необходимо представлять в Минсельхоз России «ежегодно, до 1 февраля».

6) в приложении к распоряжению Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года № 2661-р «Целевые показатели выполнения мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла» в табличной форме указаны 5 целевых показателей, сроком достижения которых указан 2020 г., а сами показатели выражены в процентах: 1 показатель – 37,9%, остальные показатели с 2 по 5 – 100%.

Соответственно, к концу 2020 г. должны были быть выполнены следующие мероприятия для достижения показателей в 100%:

2. Осуществление государственного мониторинга деятельности российских судов рыбопромыслового флота;

3. Обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части, касающейся обеспечения контроля деятельности российских судов рыбопромыслового флота;

4. Автоматизация процессов выдачи и получения разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, предоставления и получения достоверных отчетных данных организаций рыбохозяйственного комплекса об объемах добычи (вылова) водных биологических ресурсов и о производстве рыбной и иной продукции из них;

5. Подтверждение законности происхождения уловов водных биологических ресурсов и продукции из них, вывозимых с территории Российской Федерации и ввозимых на территорию Российской Федерации.

Можно считать показатели 2 и 3 практически полностью выполняемы государственными структурами до конца 2020 года. В п. 4 «Автоматизацию процессов выдачи и получения разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов...», предполагалось выполнить посредством ФГИС «Меркурий», но эта функция для ФГИС еще не разработана. А по п. 5 «Подтверждение законности происхождения уловов водных биологических ресурсов и продукции из них...» выполняется через соответствующие сертификаты ЕС и других стран, но, введенная и интегрированная с ФГИС «Меркурий», электронная ветеринарная сертификация (ЭВС) для рыбопродукции обеспечивает только электронный документооборот, производит отслеживаемые движения рыбопродукции только в пределах территории Российской Федерации и не отслеживает полное ее продвижение от места промысла до конечного потребителя. Являясь закрытой служебной системой, ЭВС не может предоставить конечному потребителю рыбопродукции (покупателю в сетевой и несетевой торговле) достаточную информацию о месте добычи сырья, условиях производства, хранения и транспортировки рыбопродукции.

7) Учитывая конкретные сроки – 2020 г., достижения «Целевых показателей выполнения мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла», следует предположить, что распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года № 2661-р имеет ограниченный срок действия – до конца 2020 года. В то же время распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 2534-р «Об утверждении Национального плана действий по предупреждению,

сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла» имеет неограниченный срок действия и, соответственно, должен быть проведен анализ выполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года № 2661-р в части выполнения Перечня мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла и достижению целевых показателей, установленных этим же распоряжением Правительства Российской Федерации. Именно этим мы и займемся в следующих двух частях этой статьи.

Продолжение в следующем номере

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Незаконный, несообщаемый и нерегулируемый (ННН) промысел. ФАО, <http://www.fao.org/iuu-fishing/background/what-is-iuu-fishing/ru>;
1. *Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing*. FAO, <http://www.fao.org/iuu-fishing/background/what-is-iuu-fishing/ru>;
2. Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries FINAL REPORT. Marine Resources Assessment Group Ltd. July 2005;
2. *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries FINAL REPORT*. Marine Resources Assessment Group Ltd. July 2005;
3. Крайний А.А. Международные проблемы борьбы с ННН-промыслом. / А.А.Крайний, К.А. Бекашев. – М.: ВНИРО, 2012.
3. Krainiy A.A. *International problems of combating IUU fishing*. / A.A. Krainiy, K.A. Bekyashev. – М.: VNIRO, 2012.
4. Бекашев Д.К. Современные международно-правовые проблемы рыболовства: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Москва, 2017.
4. Bekyashev D.K. *Modern international legal problems of fishing: Abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Law*. – Moscow, 2017.
5. S. Widjaja, T. Long, H. Wirajuda, et al. 2019. *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers*. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at www.oceanpanel.org/iuu-fishing-and-associated-drivers;
6. Aaron Orłowski. IUU economic estimates climb as high as USD 50 billion in new study. SeafoodSource: <https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/iuu-economic-estimates-climb-as-high-as-usd-50-billion-in-new-study>;
7. Конвенция ООН по морскому праву: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121270/.
7. UN Convention on the Law of the Sea: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121270/.
8. Бекашев К.А. Начался новый этап кодификации международного морского рыболовного права. / К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев // Рыбное хозяйство. – 2016 – № 3 – 43-47 с.
8. Bekyashev K.A. *A new stage of codification of international marine fishing law has begun*. / K.A. Bekyashev, D.K. Bekyashev // *Rybnoe khozyaistvo*. – 2016-No. 3– 43-47 p.
9. Распоряжение Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 17 мая 2016 года N 49-р
9. *Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation of May 17, 2016 N 49-p*
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года N 2661-р: О перечне мероприятий по реализации национального плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла
10. *Order of the Government of the Russian Federation of December 24, 2015 N 2661-p: On the list of measures for the implementation of the national action plan for the prevention, deterrence and elimination of illegal, unreported and unregulated fishing*